UNIVERSITE DE STRASBOURG

LES CLAUSES DE SAUVEGARDE EN DROIT INTERNATIONAL ECONOMIQUE

Charles REICH

grenoble
ORI

1979

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548001_0002

UNIVERSITE DE STRASBOURG

LES CLAUSES DE SAUVEGARDE EN DROIT INTERNATIONAL ECONOMIQUE

Charles REICH

Thèse pour le Doctorat d'Etat en DROIT
présentée et soutenue publiquement le 4 avril 1979
sous la présidence de M. le Professeur G. COHEN-JONATHAN

SERVICE DE REPRODUCTION DES THESES DE
L'UNIVERSITÉ DES SCIENCES SOCIALES DE GRENOBLE

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

AVERTISSEMENT

Le présent document est une reproduction faite en réduction (33 %) d'un document original fourni par l'auteur.

Le Service de Reproduction des Thèses de l'Université des Sciences Sociales (Grenoble II) ne peut être tenu pour responsable de la mauvaise qualité de certaines parties. Seul l'auteur qui n'a pas eu le loisir ou la possibilité de fournir des originaux correspondant aux normes fixées par l'Atelier peut être incriminé.

Liste des Errata

	Lire	Au lieu de
p. 2	du droit	le droit
28	modifier	monter
50	structures	strictures
58	le contenu	les contenus
62	Stockholm	Stokholm
77	s'il	il
85	prévisions, la	prévisions. La
86	impondérable	impordérable
91	l'accord	travail
105	JASINSKI	JALINSKI
117	KRAVIS	KRAKIS
125	ou l'une	en une
125	parce qu'une	parce une
141	1968	1868
143	membres,est l'attitude	membres,l'attitude
145	huit	quatre
156	appliquée	appliqué
166	3 %	30 %
176	vigueur	valeur
184	indiquées	indiqués
184	que	de
186	et un plan	du plan
188	ressentir	ressentit
190	(article 16 du PAM)	
197	procédurales	de procédures
203	n'indiquent	d'indiquent
212	présentent	présente
212	d'accorder	d'accord
218	à jouer et que	à jouer et d'appoint et que
227	s'en rapprochant,des	s'en rapprochent. Les
232	et procéder	procédant

247	précisions	précisions
250	vigueur	vugueur
254 255	art. 5 - 3	art. 53
261	où des difficultés sérieuses ... et sont de nature	où il y a des difficultés sérieuses apparaissent
264	intérieur	intervenu
268	que soient exigées	qu'il soit exigé
275	article 13-c	article 136
306	sauvegarde actes unilatéraux de l'Etat et celles	sauvegarde et celles
338	sursis	survis
345	dépendait	dépendant
350	formulée lors de	formulée de
351	prévoie	prévoie
355	relève	révèle
366	l'opérateur	l'opération
367	de souffrir	souffrir
371	se rendre compte	se rendre du
375	motion	notion
376	motion	notion
389	normale	nationale

Liste des abréviations

1. Les organisations et accords internationaux

A.E.L.E.	Association européenne de libre échange
A.L.A.L.C.	Association latino-américaine de libre commerce
B.N.L.	Traité d'Union Benelux
G.A.T.T.	General Agreement on Trade and Tariffs
M.C.A.E.	Marché Commun d'Afrique de l'Est
M.C.C.	Marché Commun des Caraïbes
P.A.M.	Projet d'accord maghrébin
U.D.E.A.C.	Union douanière des Etats d'Afrique centrale
U.D.E.A.O.	Union douanière des Etats d'Afrique occidentale
Z.L.E.A.N.Z.	Zone de libre-échange entre l'Australie et la Nouvelle Zélande
Z.L.E.I.G.B.	Zone de libre-échange entre l'Irlande et la Grande-Bretagne

2. Les revues et autres publications

A.E.R.	American Economic Review
A.F.D.I.	Annuaire français de droit international
A.J.I.L.	American Journal of International Law
A.S.D.I.	Annuaire suisse de droit international
B.Y.B.I.L.	British Yearbook of International Law
C.D.E.	Cahiers de droit européen
C.M.L.R.	Common Market Law Review
Colloque S.F.D.I.	Colloque de la Société française pour le droit international

Cours I.H.E.I.	Cours de l'Institut des Hautes études internationales
D.	Dalloz
D.P.C.I.	Droit et pratique du commerce international
I.B.D.D.	Instruments de base et de documents divers (G.A.T.T.).
J.D.I.	Journal de droit international
J.W.T.L.	Journal of World Trade Law
N.J.W.	Neue Juristische Wochenschrift
R.C.A.D.I.	Recueil des cours de l'Académie de droit international
R.D.E.	Rivista di diritto europeo
R.D.I.	Revue de droit international
R.D.P.	Revue de droit public
R.E.P.	Revue d'Economie politique
R.F.S.P.	Revue française de science politique
R.G.D.I.P.	Revue générale de droit international public
R.I.D.C.	Revue internationale de droit comparé
R.M.C.	Revue du Marché commun
R.T.D.E.	Revue trimestrielle de droit européen

INTRODUCTION

L'application de la règle de droit n'est pas linéaire. La vie juridique connaît, en effet, des incidents au niveau de l'application de la norme. Des crises du droit peuvent se produire et se manifester pour différentes raisons. En particulier, le droit est susceptible d'être transgressé et entraîner ainsi la responsabilité de l'auteur de la violation de la règle juridique. D'autre part, il peut se révéler inadapté face à une situation nouvelle et nécessiter ainsi sa propre transformation ou une utilisation assouplie.

Ce phénomène relativement fréquent ne fait que traduire les difficultés de l'application de la norme juridique dans la réalité.

La déduction qui semble s'imposer de cette constatation, est qu'il faut considérer comme naturels les incidents divers de l'ordonnancement juridique, qui ne manquent pas de survenir.

Pour parer à cette éventualité, le droit est tenu, dans l'hypothèse d'un risque d'une violation ou d'inadaptation, de se modifier et de se transformer, afin que la situation nouvelle soit compatible avec la légalité existante. Sinon, il s'expose à voir perdue une grande partie de son efficacité. Il doit prévoir ses propres limites, qui fourniront à la règle

juridique les moyens de concilier les incertitudes de son application, en certaines circonstances, avec les principes élémentaires devant, en tant état de cause, être respectés.

En conséquence, dans certains actes juridiques sont fréquemment prévues, des dispositions permettant d'éviter la violation du droit ou son inadéquation. Celles-ci servent à opérer régulièrement la suspension partielle de la légalité en application, au profit d'une légalité de crise, dont les principes sont arrêtés par le système juridique en vigueur.

Des mécanismes de cette nature se rencontrent aussi bien en droit interne, pénal, civil ou commercial, qu'en droit international, notamment économique. Ces dispositions constituent, ce que l'on appelle, le droit dérogatoire. Il se présente sous de multiples dénominations, correspondant à des mécanismes juridiques différenciés, que ce soit la force majeure, l'imprévision, la légitime défense ou l'exception d'inéxécution, comme nous le verrons.

Nous orienterons nos recherches concernant l'analyse du droit de la dérogation dans la direction du droit international public, plus précisément de nature économique. Toutefois, nous examinerons au préalable le droit international général(au sens large et non pas dans la signification qui lui est attribuée généralement par la jurisprudence internationale, synonyme de droit coutumier) pour en tirer, sans doute, des premiers enseignements.

Ainsi, la Convention de Vienne relative au droit des traités, renferme des mécanismes fournissant, sous une forme ou sous une autre, le moyen de procéder à la suspension d'une obligation. Il peut s'agir, bien entendu, d'une suspension partielle. A cet égard, l'article 57 de cette Convention, règlemente la suspension de l'application d'un traité, conformément à ses propres dispositions.

De même, la violation substantielle d'un traité (article 60) ou la survenance d'une situation rendant l'exécution impossible (article 61) autorisent la suspension du traité.

Par contre, la notion qui est au centre de nos investigations, à savoir, la notion de clause de sauvegarde, tout en renfermant l'idée de suspension est nettement plus précise et plus restreinte : "on désigne sous les termes de clauses de sauvegarde des dispositions contenues dans certains accords internationaux qui offrent la faculté aux cocontractants qui les invoquent de déroger temporairement en tout ou en partie, aux autres dispositions que comportent lesdits accords" (1). On peut en déduire que deux légalités de nature différente coexistent au sein de ces instruments. L'une d'entre elles est forcément en application. La légalité ordinaire régit l'application de l'accord, en l'absence de crise, tandis que la légalité exceptionnelle n'est utilisable qu'en cas de danger grave. C'est pourquoi,la suspension opérée concerne l'autorité du droit habituel. Dès qu'une situation dangereuse intervient, l'Etat concerné est en mesure de l'utiliser ou de bénéficier du droit d'exception. Les obligations concernées sont alors temporairement suspendues(2).

Cependant, et cela est capital le principe de légalité continue à jouer : la suspension s'intègre obligatoirement dans dans l'ordre juridique ainsi créé. En effet, la légalité temporaire est régie par les textes constitutifs de l'accord.

En somme, les clauses de sauvegarde suspendent l'applicabilité de certaines règles, qui sont des normes obligatoires devant habituellement être appliquées. La non-application tem-

---

(1)A. MANIN "A propos des clauses de sauvegarde" RTDE 1970.1.

(2)Comme l'écrivent MM.J. BOULOUIS et R.M. CHEVALLIER "la suspension doit procéder de la même légalité que les mesures dont l'effet est temporairement suspendu". Ils précisent d'ailleurs que la suspension momentanée de l'autorité du droit ne suspend pas l'état de droit. "Les Grands Arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes" pp.161-162 Dalloz, Paris, 1974.

poraire de ces normes constitue, en principe, une violation de l'accord. L'existence des clauses de sauvegarde autorise cette suspension, sans entraîner pour autant, un manquement au traité (1). On peut considérer, dans ces conditions, que l'accord est respecté si les normes de forme et de fond le sont. Toutefois, cela ne saurait constituer un moyen, habilitant l'Etat intéressé à revenir sur l'ensemble des normes contenues dans l'accord.

De ce fait, la suspension ne sera que partielle et limitée aux besoins de la situation. Comme l'écrit le Doyen C.A.Colliard, le traité est "maintenu, il continuera à jouer dans l'avenir" (2). C'est ce que confirme P.Gori qui, avec raison, souligne, qu'un des traités caractéristiques des clauses de sauvegarde est leur portée limitative" (3).

De ce fait, les mesures de sauvegarde édictées grâce à ces clauses ont pour effet de procéder à la suspension de certaines obligations (4).

Cette notion de suspension, se complète chez certains auteurs par les idées de sursis, d'assouplissement (5). Arrivés

---

(1)M.C.A.COLLIARD, dans son "Cours de droit administratif européen" insiste sur cette particularité des clauses de sauvegarde qui permettent, sans irrégularité de se dégager temporairement des dispositions du traité, p. 247. Les Cours de Droit, Paris 1968. M. MANIN précise que c'est pour éviter que de tels accords ne soient violés ou dénoncés unilatéralement que les clauses de sauvegarde sont prévues, op. cit.,pp. 19-22.

(2)C.A. COLLIARD, op.cité, p. 247.

(3)P. GORI :"Les clauses de sauvegarde des traités CECA et CEE UGA Heule 1967 p.1.

(4)P. CAPOTORTI :"Les aspects juridiques de l'intégration économique". Colloque de 1971 Académie de droit international de La Haye, p.383. Sijthoff Leyde 1972.
Voir aussi, du même auteur :"L'extinction et la suspension des traités". RCADI 1971 Tome 134, pp.488-489.

(5)Par exemple L.CARTOU :"Le Marché commun et la technique du droit public" RDP 1958, 217.

à ce stade de notre recherche, les clauses de sauvegarde,quelle que soit la classification adoptée, remplissent, en fait, une fonction fondamentale dans les organisations économiques internationales. De ce fait, comme nous pourrons l'observer plus loin, les clauses de sauvegarde sont assez fréquemment prévues dans des organisations internationales générales ou régionales, à caractère économique, pour précisément, permettre des mesures efficaces de protection, en cas de danger grave. D'où l'importance, d'entreprendre une analyse portant sur l'origine des clauses de sauvegarde.

Il convient donc, avant d'envisager l'objet et le plan de cette recherche, d'exposer la genèse des clauses de sauvegarde.

L'origine des clauses de sauvegarde.

On peut la situer après 1945, au moment de l'élaboration des grands textes fixant les nouvelles tendances du commerce international et de la coopération économique entre les Etats.

Depuis la seconde partie du XIX^{e} siècle jusqu'avant la deuxième guerre mondiale, les échanges économiques entre les Etats étaient marqués par le protectionisme.

Les Etats depuis cette époque étaient le plus souvent enclins à protéger leur production nationale et à encourager la conquête de débouchés (1). L'instrument le plus fréquemment

---

(1)La doctrine libérale du "laisser passer" en matière de politique commerciale internationale domine la première moitié du XIXe siècle. A cette période succède, une vague de nationalisme économique qui vise à la constitution d'Etats forts sur le plan économique.
Voir, M. BYE "Relations économiques internationales pp.380-381 3e édition Dalloz, Paris, 1971.

./.

utilisé était, évidemment, la protection douanière, comme moyen de promouvoir le nationalisme économique (1).

La crise économique de 1929 entraîna une élévation considérable des tarifs douaniers de nombreux Etats. Cette élévation des tarifs est une des formes de protection des intérêts matériels et nationaux de l'Etat. Cette période se caractérise par un nationalisme économique intense et par la faiblesse de l'organisation de la société internationale notamment, dans le domaine économique (2).

Cependant, le passage du protectionnisme à l'idée contenue dans les clauses de sauvegarde se réalise parallèlement au changement intervenu dans la société internationale.

...C. LANGE, Histoire de la doctrine pacifique, RCADI 1926.III pp.389-394.

Il existe deux conceptions dans la conception protectionniste. Dans la première, l'Etat doit protéger l'économie nationale car "l'optimum rationnel" ne peut pas être atteint par la simple concurrence internationale des produits. Dans la seconde, le protectionnisme équivaut simplement, à la défense de l'économie nationale contre la concurrence étrangère.

(1)La protection peut s'établir par des moyens directs : les contingentements et par des moyens indirects : les tarifs. La politique commerciale des Etats pour agir sur le commerce extérieur peut utiliser des moyens de contrainte : le contrôle. Les changes et les moyens d'incitation : le tarif douanier.
Voir C.DE BALAS - La politique commerciale en Europe centrale RCADI 1935.I. p.145. Voir aussi deux ouvrages plus anciens Simon N.PATHEN - Les fondements économiques de la protection. Girard et Brière. Paris, 1899.
- Freihandel und Schutzstill. Karlsruhe,Braun 1914. 200 p.

(2)Voir X. JANNE - La règlementation internationale des restrictions douanières RCADI 1928.I. p.116 : "Les mesures de sauvegarde du commerce national apparaissent souvent si nécessaires aux Etats que le principe douanier est en faveur de la taxe".

En effet, la protection douanière qui résulte du protectionnisme, particulièrement lors d'une crise économique, constitue la manifestation extérieure de la souveraineté économique de l'Etat dans une société internationale peu structurée et peu organisée. Chaque Etat règlemente ainsi, librement sa politique douanière et commerciale. L'Etat n'est limité dans sa compétence, que par les traités de commerce, qu'il veut bien conclure.

Au contraire, après la deuxième guerre mondiale, on assiste à une codification et à une réglementation élaborée, nettement plus contraignante du commerce international. La création du GATT, du FMI et de l'OECE contribue à la formation de nouvelles règles juridiques régissant le commerce international. Ces normes tendent à s'imposer progressivement. Ces nouveaux principes économiques et commerciaux finissent par faire partie d'un vaste ensemble qui compose le cadre matériel et structurel des nouvelles relations économiques internationales, fondées sur la libéralisation des échanges.

Les principes juridiques et économiques contenus dans ces actes tendent à s'ériger en dogme constituant la pierre angulaire des échanges internationaux. On considère généralement que leur libéralisation, par l'ouverture des frontières, constitue un facteur de progrès et d'élévation du niveau de vie. Comme, on peut le constater, il s'agit d'un renversement total par rapport à l'optique antérieure. De règle découlant de la pratique générale avant 1939, la protection systématique et unilatérale devient l'exception. De plus, elle devient étroitement réglementée et contrôlée.

Ce changement fondamental s'explique par le passage du cadre étatique, au cadre conventionnel multilatéral qui s'est opéré entre temps. La création d'organisations économiques internationales régissant les rapports économiques internationaux transforme le fondement juridique des obligations existantes. Celles-ci ne reposent plus sur le droit interne. Il fait dorénavant partie des obligations internationales de l'Etat. De

plus, la protection, c'est à dire la sauvegarde des intérêts économiques de l'Etat participant, devient exceptionnelle et réglementée. Les clauses de sauvegarde prévues dans ce type d'accord, ne sont utilisables, qu'en respectant une procédure préétablie constituant un code de bonne conduite.

Le protectionnisme de règle devient une exception. De ce fait, le principe de base qui inspire les accords multilatéraux à vocation universelle ou les unions douanières à portée régionale est identique: ces accords reposent sur le développement des échanges internationaux par la suppression progressive des obstacles douaniers, fiscaux ou quantitatifs, pour ne citer que les plus importants. Or justement, la suppression progressive de ces restrictions rend nécessaire l'insertion de clauses de sauvegarde dans ces accords. La finalité poursuivie par les rédacteurs de ces engagements est d'autoriser une mesure exceptionnelle, incompatible normalement avec les obligations assumées, afin d'être en mesure de revenir ultérieurement à l'application intégrale du traité.

Ainsi, il est aisé de déduire que les mesures de sauvegarde, qui sont d'application purement temporaire, s'opposent foncièrement aux mesures nationales de protection d'usage discrétionnaire et éventuellement permanentes.

Le lien existant entre le protectionnisme et les clauses de sauvegarde peut s'expliquer en opposant ces situations radicalement dissemblables. La modification du cadre économique et la naissance de nouveaux centres d'intérêts économiques éclaire ce bouleversement. L'on peut, par conséquent, rattacher, dans une certaine mesure cette mutation à l'évolution générale du droit international. Celle-ci entraîne un changement du comportement de l'Etat dans l'utilisation de sa souveraineté dans l'ordre économique (1) et conduit à la

---

(1)Il s'agit du passage du "droit de la puissance" au droit

./.

naissance de nouveaux principes de droit international économique. Quelques remarques à ce sujet permettront de saisir l'environnement normatif particulier dans laquelle cette étude se situe.

En effet, la spécificité de ce droit par rapport au droit international classique repose sur son caractère souple, voire changeant. Sa souplesse et ses autres caractéristiques, font douter parfois de son caractère contraignant ou même de son existence (1).

...de la coordination"ou de la "coopération" et au droit de la réciprocité".
G.SCHWARZENBERGER "The frontiers of international law"pp.11-16. Stevens and Sons Londres 1962. Du même auteur :"The principles and standards of international economic law." RCADI 1966 I pp.25-26.
W.FRIEDMANN "The changing structure of international law" p.21, 31 et 60-67. Pour cet auteur, la structure du droit international a été modifiée, ce qui confère une nouvelle dimension, notamment au niveau des relations interétatiques: internationalisation des intérêts économiques et dépassement de la souveraineté des Etats.
Voir aussi D.CARREAU "Droit international économique".Partie préliminaire. Droit international économique et ordre international économique pp. 65-81. LGDJ, Paris 1978.

(1)Dans ce sens voir,P. WEIL :"Le droit international économique, mythe ou réalité"? Colloque d'Orléans op.cit.p. 6. Cet auteur s'oppose à toute spécificité du droit économique par rapport au droit traditionnel. L'intitulé de son rapport est éloquent :"Le droit international économique mythe ou réalité. Il s'oppose à l'idée que conjoncture, prospective, aléatoire soient des idées forces qu'expliqueraient pourquoi l'économique transformerait et dénaturerait tout système juridique. P. WEIL.Rapport au Colloque d'Orléans de la SFDI, eod.loc.p. 24 et p.18.
A contrario, voir JACQUEMIN et SCHRANS. Le droit économique. Que Sais-Je Paris 1970 et FARJAT Droit économique. Thémis PUF Paris 1971.
G.SCHWARZENBERGER dans son cours enseigné à La Haye,englobe dans le champ du droit international économique : la propriété et l'exploitation des ressources naturelles,la production et la distribution des marchandises, les transactions économiques et financières internationales (invisibles), la monnaie, les finances et les services; enfin,
./.

Il est évident que les fluctuations de la vie économique ne permettent pas à certaines règles juridiques de durer longtemps.(1)

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant d'observer que les notions de conjoncture, d'aléatoire et même de réalisme, caractérisent si profondément le droit international économique (2).

Cette situation impose à la règle de droit économique des mécanismes destinés à faire face à des événements imprévus.

...le statut et l'organisation de ceux qui participent à ces activités. "The principles and standards of international economic law". RCADI, 1966.I.7. Pour cet auteur, cependant, le droit international économique, est une branche du droit international public eod.loc.,voir aussi eod.loc.pp.27-33.

(1)"Le droit international économique assouplit très profondément le fonctionnement des procédés classiques du droit international tel que nous le connaissions. Ce n'est pas du tout parce que c'est un droit à l'état naissant,c'est parce que c'est un droit qui a à faire face à des rapports qui sont eux-mêmes en perpétuel changement et qui ont par conséquent besoin d'une perpétuelle adaptation".
M. VIRALLY :"L'élaboration du droit économique international". Colloque d'Orléans de la SFDI p.175. Pedone Paris 1972.

(2)"Le droit administratif de l'aléatoire". Mélanges Trotabas p. 202. LGDJ Paris 1972. A. HAURIOU dégage une idée intéressante qui sera analysée plus loin : "comme les hommes ne se meuvent pas en fait dans des domaines échappant à l'incertitude il a fallu prévoir, lorsque l'aléa était trop important, des soupapes de sûreté : la force majeure, la rescision pour lésion de plus des sept douzièmes, le divorce" eod loc.pp. 200-201. Il évoque quelques pages plus loin la technique de l'indexation eod loc. p.205.
G.MALINVERNI "Le règlement des différends dans les organisations internationales économiques" p.31 Sijthoff,Leiden 1974.

Ces derniers rendent nécessaires, lorsqu'ils apparaissent, l'adaptation des règles économiques à l'imprévisibilité des phénomènes économiques. Par conséquent, la finalité de ce droit est d'ajuster les normes en vigueur à la réalité qui se transforme. Sa fonction consiste à colmater les brèches qui peuvent s'ouvrir dans les situations réglées par les mécanismes juridiques du droit classique. Par conséquent, dans les accords économiques internationaux, le besoin d'un tel droit se fait incontestablement ressentir. Par des techniques diverses, allant de la coopération à l'intégration, ceux-ci ont pour objet de procéder de manière volontariste à un réaménagement des échanges et parfois, même des structures économiques.

Une telle entreprise entraîne nécessairement des nombreux risques pour les Etats. Ces derniers entendent se prémunir contre les difficultés économiques et les perturbations qui pourraient en résulter. Or les normes prévues par les accords régissent une réalité valable au jour de leur rédaction.

Ces obligations, compte tenu du caractère aléatoire de l'évolution économique, doivent trouver une contrepartie. Cette dernière a pour but de ne pas donner à la norme juridique une rigidité qui serait jugée insupportable par les Etats: d'où la nécessité de prévoir l'existence des clauses de sauvegarde.

Objet et plan de la recherche.

Les clauses de sauvegarde constituent une notion imprécise dans une matière mouvante et parfois floue. De cette observation, plusieurs contraintes en découlent, qui vont orienter le cours de cette étude et faire ressortir certaines difficultés.

Au niveau de la délimitation du sujet, feront l'objet de cette recherche, les clauses de sauvegarde des organisations

économiques internationales, régionales ou universelles,étant entendu qu'il faut, dans certains cas, prendre le terme d'organisation, dans sa réalité sociologique, plutôt que dans son acception purement formelle (1).

D'ailleurs le cadre de développement privilégié des clauses de sauvegarde, se situe incontestablement dans ces organisations, particulièrement dans celles qui ont une vocation régionale : les unions douanières et les zones de libre-échange sont certainement le lieu de prédilection des clauses de sauvegarde. De ce fait, échapperont à une analyse systématique, les clauses des accords économiques internationaux peu structurés ou peu institutionnalisés, comme ceux portant sur les produits de base (2), tandis qu'au contraire le GATT sera pris en considération compte tenu de son rôle et de son importance, notamment,comme modèle pour d'autres accords internationaux.

Il faut noter que les différentes organisations étudiées,

---

(1)Pour la définition de J.BASDEVANT :"collectivité composée d'Etats ou d'autres collectivités qui ne relèvent pas du même Etat, poursuit un intérêt commun au moyen d'organes qui lui sont propres", voir Dictionnaire de la terminologie du droit international p.433. Sirey Paris 1960.

(2)La solidarité créée vise la défense des intérêts soit des producteurs, soit des consommateurs de ces matières premières. Elle n'implique pas la volonté de créer en commun une zone de coopération pour des motivations semblables aux organisations économiques régionales : un passé historique commun, un sentiment d'appartenance à une même communauté culturelle, des affinités ethniques ou de civilisation, qui sont autant de facteurs qui contribuent à engager les Etats sur la voie de la coopération économique.

Pour la définition des ententes sur les produits de base, A. CORET "Le droit des ententes internationales relatives aux produits de base". Cours de l'IHEI p.28 Paris 1969-1970.

connaissent un développement fort inégal de leurs activités, ce qui n'est pas sans conséquence pour nos investigations.

Certaines n'existent qu'en théorie ou ne fonctionnent qu'au ralenti. D'autres, ont certes, une activité normative, mais dépourvue de la publication des décisions. Enfin certaines d'entre elles fournissent une activité intense et peuvent procurer grâce à un accès à leurs actes, matière à approfondissement.

Ces disparités entre les organisations privilégient inévitablement, certaines d'entre elles (GATT, AELE, ALALC et CEE principalement), au détriment des autres (Groupe andin,UDEAC, Zone de libre-échange Australia-Nouvelle Zélande, Marché commun d'Afrique orientale).

Néanmoins, nous nous efforcerons de dégager une analyse systématique des clauses de sauvegarde, malgré le déséquilibre existant dans les sources d'information et le développement inégal des activités de ces différents accords.

La seconde observation concerne la notion même de clause de sauvegarde. Les nécessités de la recherche et de la délimitation de la notion, exigeront fréquemment des investigations parmi des mécanismes voisins ou apparentés aux clauses de sauvegarde.

Ces incursions permettront de situer précisément les clauses de sauvegarde. Cela apparaît nécessaire, compte tenu, des incertitudes existantes au sujet de la notion de clause de sauvegarde.

De ces remarques concernant l'objet de cette étude,il semble que le plan puisse découler logiquement. En effet,elles nous amènent à articuler nos développements de la façon suivante : dans une première partie, nous nous proposerons de situer et de décrire la notion de clause de sauvegarde, de manière à être en mesure de dégager ses traits principaux.

Dans une seconde partie,nous nous efforcerons d'analy-

ser le régime juridique des mesures de sauvegarde, afin de mettre en lumière les techniques et les procédés de leur application.

Première Partie : La notion de clause de sauvegarde.

Deuxième Partie : Le régime juridique des mesures de sauvegarde.

PREMIERE PARTIE

LA NOTION DE CLAUSE DE SAUVEGARDE

L'approche de la notion de clause de sauvegarde suppose une analyse attentive et un examen approfondi de ses éléments constitutifs.

Cette notion parait reposer sur deux idées forces qui sont susceptibles d'ailleurs, de servir de fil directeur à cette première partie.

La première idée se rapporte à la fonction initiale de la clause de sauvegarde qui consiste à permettre la suspension, selon certaines conditions, de la légalité habituelle de l'accord.

On comprend immédiatement, qu'en l'absence de clause de sauvegarde, la légalité habituelle pourrait difficilement faire l'objet d'une suspension régulière.

La seconde idée, est liée dans une large mesure à la première, puisqu'elle en découle logiquement.

Elle se rattache en effet, à l'opération juridique qui succède directement à la suspension momentanée de la légalité en application. Elle concerne l'insertion d'une légalité temporaire, précisément, à l'aide de la clause de sauvegarde.

Cette dernière permet non seulement de rendre licite cette opération, comme nous le verrons de façon approfondie, mais elle entraîne également un minimum de conséquences négatives pour les différentes parties intéressées.

Chapitre 1 - Les clauses de sauvegarde permettent la suspension de la légalité ordinaire.

Chapitre 2 - Les clauses de sauvegarde permettent l'insertion d'une légalité temporaire.

CHAPITRE I - LES CLAUSES DE SAUVEGARDE PERMETTENT LA SUSPENSION DE LA LEGALITE ORDINAIRE.

Il paraît opportun d' amorcer l'étude de la suspension de la légalité ordinaire en présentant l'extension de la notion de clause de sauvegarde et de ses principales caractéristiques.

Cette typologie préliminaire semble indispensable. Elle permettra, en effet, à ce stade de notre recherche, de mieux localiser la notion et cela avec davantage de précisions.

Il sera alors possible, après avoir dégagé les caractéristiques juridiques des clauses de sauvegarde de définir la notion en tenant compte de l'apport et des implications qui en découlent.

SECTION 1 - L'EXTENSION DE LA NOTION.

Cette première section sera consacrée à la présentation des différentes catégories de clauses de sauvegarde.

En second lieu, on s'attachera à décrire le cadre à l'intérieur duquel elles se situent et peuvent être utilisées.

Aussi, nous nous efforcerons d'exposer, d'une part, la diversité des clauses de sauvegarde, puis, nous envisagerons leur contexte.

§1 - De la diversité des clauses de sauvegarde.

La notion englobe des clauses de sauvegarde qui se rattachent à des sphères d'utilisation fort différentes. La distinction qui semble la plus évidente, oppose les clauses dites "politiques", à celles dites "économiques".

1. Les clauses de sauvegarde politiques.

De telles clauses existent aussi bien dans l'ordre juridique interne, pour permettre à l'Etat de se protéger, que dans l'ordre juridique international, pour remplir différentes fonctions.

A. Dans l'ordre juridique interne

L'exemple,qui peut être considéré, comme un des plus significatifs, est représenté par l'article 16 de la Constitution de 1958. Cette disposition justifiée par le souvenir du désastre de juin 1940, s'inscrit dans une perspective de constitutionnalisation de la "dictature temporaire" amorcée

antérieurement. Si l'on remonte à la période révolutionnaire, on trouve l'article 92 de la Constitution de l'An VIII, qui permet la suspension de la Constitution, "dans les lieux et pour le temps" que la loi détermine, en cas de révolte à main armée ou de troubles qui menacent la sûreté de l'Etat.

Sous la république de Weimar, l'article 48 de la Constitution, permettait au Président de l'Empire, en cas de troubles ou de menaces de troubles à l'ordre public ou à la sécurité publique de prendre les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre, en employant, si nécessaire la force. Dans ce but, le Président pouvait suspendre en tout, ou seulement partiellement les droits fondamentaux reconnus par la Constitution. Cet article sera utilisé après 1930 par le Président et lui permettra de gouverner , malgré l'absence de majorité parlementaire.

L'article 16 de la Constitution de 1958, permet, en cas de crise, au Président de la République, de prendre les mesures exigées par les circonstances.

Les conditions de recours à l'exercice de ces pouvoirs exceptionnels sont les suivantes : Il est nécessaire que les institutions de la République, ou l'indépendance de la Nation, ou l'intégrité du territoire, ou encore l'exécution des engagements internationaux de la France, fassent l'objet d'une menace grave et immédiate.

L'une de ces premières conditions doit se cumuler avec la nécessité de l'interruption du fonctionnement régulier des "pouvoirs publics constitutionnels".

Ces deux conditions doivent être constatées par le Chef de l'Etat. A partir de ce moment là, la procédure prévue par l'article 16, oblige le Président de la République à consulter officiellement le Premier Ministre, les Présidents des deux Chambres et le Conseil Constitutionnel. Il doit également informer la nation par un message.

On remarquera qu'il n'est pas lié par les avis solli-

cités. Il prend seul la décision.

Des limites sont cependant esquissées aux pouvoirs exceptionnels du Président par l'article 16 lui-même.

Le contenu des mesures doit respecter le principe de proportionnalité : le Président peut certes prendre toutes les mesures exigées par les circonstances (ce qui a comme conséquence la modification provisoire de la répartition des pouvoirs entre les organes) mais, elles ne doivent n'avoir comme but que d'assurer le plus rapidement possible, le retour à une situation normale, pour permettre aux pouvoirs publics d'accomplir leur mission.

Une certaine forme de contrôle a été établie, dans la mesure où le Parlement se réunit de plein droit pendant la durée d'application de l'article 16 et que l'Assemblée nationale ne peut pas faire l'objet d'une dissolution pendant cette même période.

G. Burdeau s'est interrogé sur la place de cette notion en droit constitutionnel : "les organes établis ne sont-ils pas qualifiés pour pourvoir à tout ?". La réponse qu'apporte lui-même l'auteur est judicieuse : le principe de légalité a dû s'assouplir, car il ne peut pas tout régenter.

Il a fallu "qu'entre le légal et l'illégal puisse s'insinuer une catégorie nouvelle : le tolérable" (1). Par la suite, nous verrons qu'à propos des clauses à caractère économique, des préoccupations analogues orientent le contenu des accords

---

(1)G. BURDEAU "Droit constitutionnel et Institutions politiques" p. 603, 15e édition L.G.D.J. Paris 1972.
Sur les fondements juridiques du droit de nécessité en matière constitutionnelle : M.HAURIOU "Précis de droit constitutionnel", 2e édition p. 452.- J.LAMARQUE "L'état de nécessité et l'article 16 de la Constitution de 1958". R.D.P. 1961. 558.

économiques internationaux. En outre, le processus institué par l'article 16 ressemble assez largement aux clauses de sauvegarde, qui seront décrites plus loin. En effet, les constituants ont institué des conditions relativement précises de mise en oeuvre et une procédure destinée à réglementer la phase d'édiction des mesures.

Enfin, le contenu de celles-ci ne doit poursuivre qu'une seule finalité, strictement délimitée.

Différentes par nature, ces clauses de sauvegarde politiques, présentent, néanmoins des similitudes frappantes avec les clauses économiques.

B. Dans l'ordre juridique international

Parmi les clauses de sauvegarde politiques figurant dans des accords internationaux, on peut citer l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'Homme et l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1).

L'article 15 de la Convention, permet à un Etat qui adhère à cet acte, de prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la Convention, en cas de guerre ou de dan-

---

(1)Pour d'autres exemples, voir la Recommandation 116 de l'O I.T. de 1962, qui dans son article 14 permet en cas "de danger national" des dérogations concernant la réduction de la durée du travail, ou bien la Charte sociale européenne de 1961 qui autorise des dérogations importantes en cas de guerre ou de danger public (article 30).

Voir aussi la notion de circonstances exceptionnelles,telle qu'elle a été formulée par la jurisprudence du Conseil d'Etat. G.VEDEL "Droit administratif p. 301,5e édition P.U.F. Paris 1973.

ger public "menaçant la vie de la nation". Cette possibilité ne vaut que "dans la stricte mesure où la situation l'exige" et à la condition que les autres obligations découlant du droit international le lui permettent.

En plus du caractère strictement temporaire des mesures dérogatoires pouvant être prises, des limites assez précises sont prévues par l'article 15.

En premier lieu, certaines dispositions de la Convention ne peuvent pas faire l'objet d'une suspension : article 2 (droit à la vie protégé par la loi, sauf actes de guerre)article 3 (interdiction de la torture), article 4 (paragraphe 1, interdiction de l'esclavage) et article 7 (nulle peine sans texte). Il s'agit, en quelque sorte, du noyau dur de la Convention que les Etats doivent en toutes circonstances respecter.

D'autre part, le contrôle institué du droit de dérogation, limite quelque peu la marge d'appréciation et d'action des Etats.

Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe doit être informé des mesures prises et des motifs qui les ont dictées. Il doit être également averti de la date à partir de laquelle les mesures sont supprimées et quelles dispositions de la Convention sont réappliquées.

Ce contrôle se révèle dans la pratique non dépourvu d'efficacité, comme en témoigne une jurisprudence intéressante.

Dans l'affaire Lawless, il incombait à la Cour de statuer sur les conditions de mise en oeuvre de l'article 15. Le gouvernement irlandais avait, en effet, déclenché le processus de mise en vigueur des pouvoirs exceptionnels. Il en avait avisé le Secrétaire général du Conseil de l'Europe (1). Sur la

---

(1)Affaire Lawless (fond)Cour européenne des droits de l'homme. Arrêt du 1 juillet 1961. Annuaire de la C.E.D.H. 1961 (Vol.4) p.439.

base de ces pouvoirs exceptionnels le requérant avait été détenu sans décision judiciaire pendant plusieurs mois.

La Cour est amenée à vérifier l'existence d'un danger public menaçant la vie de la nation. Elle constate qu'à l'époque litigieuse, une "armée secrète agissant en dehors de l'ordre constitutionnel et usant de la violence pour atteindre ses objectifs" opérait sur le territoire irlandais; en dehors du territoire de l'Etat et développait considérablement ses activités terroristes (1). Dans ces conditions, la Cour considère que les exigences de l'article 15 sont réunies.

La Cour devait également fournir son appréciation sur le respect du principe de proportionnalité par l'Irlande. La Cour constate que la détention administrative, malgré sa gravité était justifiée par les circonstances : "le caractère militaire et secret des groupes clandestins rendait particulièrement difficile la recherche des preuves, d'autant que les raids étaient préparés et exécutés dans un autre Etat" (2).

De même, dans l'affaire grecque, le gouvernement défendeur, soutenait que les conditions prévues par l'article 15 étaient réunies en avril 1967. La Commission, de son côté,a estimé qu'il incombait au gouvernement grec de démontrer l'existence d'un danger menaçant la vie de la nation grecque

---

(1)Annuaire 1961 p. 475

(2)Annuaire 1961 p. 477
Dans la première affaire de Chypre déclenchée en 1956, la Commission avait eu à se prononcer sur l'existence d'un danger public. N° 176/56 Grèce/ Royaume Uni Annuaire(vol.2) p. 177.

Voir aussi le rapport de Francis JACOBS présenté au 4e Colloque International sur la Convention européenne des droits de l'Homme : "Les restrictions à l'exercice des droits et libertés garantis par la C.E.D.H. : évolution de 1960 à 1975."

compte tenu des critères suivants : caractère actuel ou imminent du danger, répercussions sur l'ensemble de la nation, menace pour la vie organisée de la communauté, caractère exceptionnel. La Commission a rejetté la plupart des appréciations formulées par le gouvernement des Colonels (1).

Le contrôle institué, comme on peut le constater, tout en reconnaissant aux Etats une marge d'appréciation, contraint ceux ci à se justifier par la charge de la preuve qui leur incombe et par la recherche de l'existence d'un danger, menée par les organes de la Convention. Les mesures de sauvegarde, tout en étant unilatérales font l'objet d'un examen extrêmement poussé (2).

Moins perfectionné, cela n'est guère surprenant, est le mécanisme inséré dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966. L'article 4 permet à l'Etat en cas "de danger public exceptionnel" menaçant l'existence de la nation de prendre certaines mesures dérogeant aux Pactes, mais seulement "dans la stricte mesure où la situation l'exige". Ces mesures ne doivent pas être contraires à d'autres obligations découlant du droit international et ne doivent pas entraîner une discrimination fondée sur différents critères (race,

---

(1) La nature profondément politique des mesures pouvant intervenir confère un caractère extrêmement délicat aux interventions des organes de la Convention.

Dans ces conditions, il n'est guère surprenant de constater que, dans l'ensemble, la Cour apparait comme étant moins sévère que la Commission. Quelques affaires récentes inclineraient à penser ainsi.

Voir aussi R.HIGGINS "Derogations under human rights treaties" BYBIL 1976-77, p. 281.

(2) Rapport de la Commission Vol. 1, 1ère partie p. 82 s.

couleur, sexe; article 4-1).

L'Etat, qui entend faire usage de cette clause de sauvegarde, doit immédiatement le signaler aux autres parties par l'intermédiaire du Secrétaire Général de l'O.N.U.

Il doit fournir les raisons qui justifient le recours à la dérogation et présenter les dispositions du Pacte qui sont suspendues (article 4-3).

La règlementation établie entraîne un contrôle assez souple sur les Etats qui s'en prévalent, par la publicité qui en résulte.

Ces quelques exemples mettent en lumière, l'existence de clauses de sauvegarde dites politiques, qui permettent aux Etats de se défendre contre des événements exceptionnels,sans remettre, cependant en cause, l'acquis découlant des engagements conventionnels.

2. Les clauses de sauvegarde économiques.

Ces clauses de sauvegarde présentent, comme l'on peut, s'en douter, des différences de nature et de destinataires par rapport aux clauses de sauvegarde politiques.

Leur champ d'application concerne évidemment l'activité économique des Etats et les différents opérateurs économiques.

On envisagera d'abord, les clauses conçues par les Etats unilatéralement sur la base du droit interne. Puis,feront l'objet d'une présentation succinte, les clauses élaborées dans le cadre du droit international.

A. Les clauses de sauvegarde de droit interne.

Bien qu'actuellement les Etats aient, pour la plupart, limité volontairement leurs compétences dans le domaine tarifaire et monétaire, des éventualités subsistent de clauses édictées unilatéralement par des Etats sur la base de leur seul droit interne.

Par contre, pendant la période de protectionnisme des années trente, les Etats disposaient librement du droit de modifier, par exemple, leur tarif douanier sous réserve des engagements consentis. Ainsi, la politique commerciale des Etats-Unis était caractérisée par l'existence d'un tarif flexible, le Hawley-Smoot Bill, qui à l'époque avait suscité les protestations de 37 Etats (1). Ce tarif douanier variable était considéré comme un moyen de représailles économiques (2). L'American Selling Price (A.S.P.) qui a été utilisé notamment dans le secteur de la chimie, peut être rapproché de cet ancien tarif.

Ces mécanismes se retrouvent, en partie, dans les législations de certains pays anglo-saxons principalement, comme les Etats-Unis qui ont adopté en 1962 une loi, le "Trade Expansion Act" qui régit l'ajustement du tarif douanier. La clause de sauvegarde relève de la Commission des tarifs douaniers, organe indépendant, responsable directement devant le Congrès et

---

(1) Joseph M.JONES JR "Tariff Retaliation". Repercussions of the Hawley-Smoot Bill. University of Pennsylvania. Voir aussi Irving B. KRAVIS "Domestic interests and International Obligations". University of Pennsylvania Press, 1963.

(2) Dans la suite logique de cette politique, existent actuellement les droits anti-dumping et les droits compensateurs.

chargé de recevoir, puis d'étudier les plaintes émanant des producteurs nationaux. La Commission peut tenir des séances publiques, avant de faire usage de son droit de recommandation au Président.

L'article 301 de la loi permet à une organisation commerciale, une entreprise, un syndicat ou un représentant d'une industrie de déposer une requête en ajustement du tarif douanier. La Commission procède sans tarder à une enquête qu'elle peut d'ailleurs déclencher, à la suite d'une demande du Président des Etats-Unis, ou même de sa propre initiative. Le but de l'enquête est d'établir, s'il n'y a pas eu un accroissement des importations d'un article, risquant ou menaçant de causer un préjudice grave à une industrie nationale. La loi australienne de 1962 relative à la Commission des tarifs douaniers et la loi canadienne sont d'inspiration sensiblement identique.

Le rapport est rendu public, après que les parties intéressées aient eu la possibilité en audience publique, de produire des témoignages et d'être entendues.

La Commission, si elle constate l'existence d'un préjudice grave ou d'une menace, doit proposer le montant du relèvement du droit souhaitable (article 301 e).

En 1975 est entré en vigueur aux Etats-Unis le Trade Reform Act destiné aux nouvelles négociations multilatérales. Cette loi perfectionne, dans un sens qui renforce le protectionnisme des Etats-Unis, les mécanismes antérieurs. Non seulement, les mesures de restrictions au commerce sont rendues plus faciles à instituer en cas d'accroissement des importations ou de déficit de la balance des paiements, mais la section 301 du Trade Act permet au Président "d'imposer des droits ou d'autres obstacles à l'importation" aux produits et services des pays étrangers considérés comme appliquant "des procédures ou politiques discriminatoires injustifiables ou déraisonnables" affectant ou restreignant les échanges des Etats-Unis.

Ces procédés reposent en partie sur l'intégration des

groupes de pression à un processus de décision légalement établi. Cependant, ils dépassent quelque peu les engagements assumés par les Etats-Unis au titre du G.A.T.T. notamment (1).

B. Les clauses de sauvegarde de droit international.

Il paraît justifié d'opérer une distinction entre les clauses qui relèvent du droit international public général et celles qui appartiennent au droit communautaire, étant entendu, comme nous le savons déjà, que cette expression, ne doit pas être prise au sens du droit coutumier.

Par ailleurs, il semble opportun, dès à présent, de signaler, qu'à côté, des clauses de sauvegarde, stricto sensu, existent des mécanismes plus ou moins proches et voisins. Cette dualité, que nous nous efforcerons de justifier, sera explicitée, plus loin. Pour l'instant, nous nous bornerons à constater la coexistence de mécanismes de nature différente.

1. Les clauses de sauvegarde de droit international général.

Les traités bilatéraux contiennent, cela semble logique, nettement moins de clauses de sauvegarde que les traités multi- ou plurilatéraux engendrant des organisations à caractère éco-

---

(1) Rapport de M.P.LOYGUE au Conseil Economique et Social :"Les négociations commerciales multilatérales".J.O.R.F. N° 4, du 17.2.1977 pp.137-138.
Voir aussi le rapport de la C.N.U.C.E.D. établi pour la Session de New-Delhi :"L'application de clauses de sauvegarde et les mesures d'aides à la réadaptation des industries soumises à la concurrence d'importations".TD/19/ Supp. 2.

nomique.

Si l'on procède à des recherches concernant la notion de sauvegarde dans l'ordre juridique international au sens large, il est possible de mentionner les pratiques répandues dans certains contrats économiques internationaux, d'inclure des clauses adaptées aux changements de circonstances.

La doctrine les classe sous différentes dénominations : le "government take clause" des contrats pétroliers permet de répercuter toute hausse du prix du pétrole, la "first refusal clause" dite clause d'alignement sur offres concurrentes, la clause de hausse et de baisse permet de réviser les conditions financières du contrat, et la clause de force majeure.

Celle qui se rapproche sensiblement de nos centres d'intérêt semble être la clause de hardship. Cette clause permet aux parties de demander un réaménagement du contrat, si un changement intervenu en modifie l'équilibre, au point de faire subir à l'une des parties une "rigueur injuste" (1). Elle n'a pas d'effet de réadaptation automatique; elle tend essentiellement à provoquer une renégociation du contrat, lorsque le changement envisagé s'est produit. Cette clause semble bénéficier actuellement d'une faveur croissante dans la pratique contractuelle internationale.

a. Les traités bilatéraux

On peut recenser quelques exemples de clauses de sauve-

---

(1)B. OPPETIT : "L'adaptation des contrats internationaux aux changements de circonstance : la clause dite de hardship". J.D.I. 1974. 794.

garde insérées dans des traités conclus entre deux Etats. Ainsi dans le traité de commerce conclu entre les Etats-Unis et le Mexique, une telle clause apparaît. Elle permet à l'une des parties de retirer ou de modifier une concession si par suite d'évènements imprévus, le produit est importé "en quantités si importantes et dans des conditions telles que la situation ainsi créée porte ou menace de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux d'articles identiques ou similaires (1). A partir de 1951, le Trade Agreement Extension Act rend l'inclusion de cette clause de sauvegarde, qui préfigure, par ailleurs, le futur article XIX du G.A.T.T., obligatoire dans tous les traités de commerce conclus par les Etats-Unis (2).

Plus récemment, l'accord commercial conclu entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S. le 18 octobre 1972 contient en son article 3 une clause de sauvegarde de nature identique. Les gouvernements doivent se consulter et coopérer, dans la procédure d'utilisation de cette clause, sauf en cas d'urgence (3).

Ces quelques exemples montrent à l'évidence que si les clauses de sauvegarde ne sont pas extrêmement répandues dans les traités bilatéraux, elles revêtent néanmoins des aspects que nous retrouverons dans l'étude de celles, contenues dans les accords multi ou plurilatéraux. Cependant, le caractère bilatéral de l'accord, qui renferme la clause de sauvegarde, confère à cette dernière, une nature particulière. En cas d'utilisation de celle-ci, la mesure de sauvegarde, peut également s'analyser, comme étant une suspension partielle et temporaire

---

(1) Accord entre les Etats-Unis et le Mexique relatif aux échanges commerciaux du 23.12.1942 R.T.N.U. Vol.13 p. 305.

(2) Rapport de la C.N.U.C.E.D., op.cit.p. 11.

(3) A.J.I.L. 1973. 70.

de l'application de l'accord. Mais, dans un accord bilatéral, une telle suspension est nettement mise en évidence, lorsqu'elle intervient. On comprend alors, plus aisément, pourquoi un faible nombre de clauses sont insérées dans des traités bilatéraux.

L'égalité entre les parties contractantes risque d'apparaître ainsi clairement remise en cause et entraîner un déséquilibre entre les prestations et les obligations.

b. Les traités multi ou plurilatéraux.

En nous limitant ici à une simple présentation, nous nous bornerons à décrire quelques clauses de sauvegarde, parmi les plus significatives d'accords économiques internationaux, ainsi que quelques mécanismes voisins.

Ainsi l'article XII du G.A.T.T. autorise l'institution de mesures de sauvegarde de la balance des paiements, pour permettre à un Etat de s'opposer à la menace imminente d'une baisse importante de ses réserves monétaires. Ces mesures doivent être provisoires et progressivement atténuées, au fur et à mesure que la situation s'améliore. Les restrictions ne doivent pas entraver les courants d'échanges, ni porter préjudice aux intérêts commerciaux des autres Etats contractants.

De même, l'article 20 de l'A.E.L.E., permet, après autorisation du Conseil, à un Etat membre de déroger à la Convention. Il est nécessaire que des difficultés imprévues et graves surgissent dans un secteur de l'activité économique ou dans une région de l'Etat et que pour remédier à la situation, il soit nécessaire de prendre des mesures de sauvegarde.

Les accords économiques internationaux conclus depuis une vingtaine d'années dans le cadre d'unions douanières ou de zones de libre-échange, contiennent pour la plupart, plusieurs

clauses de sauvegarde, qui seront analysées de façon approfondie plus loin : en Europe, existent le Benelux, l'A.E.L.E.; la Zone de Libre échange Irlande-Grande-Bretagne (Z.L.E.I.G.B.), en Amérique, on trouve, l'Association latino-américaine de libre-commerce (A.L.A.L.C), le Groupe andin, et le Marché Commun des Caraïbes (M.C.C.). En Afrique, ont existé ou existent, l'Union douanière des Etats d'Afrique centrale (U.D.E.A.C.), le Marché commun de l'Afrique de l'Est (M.C.A.E.),et la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (C.E.A.O.) (1).

Les clauses de sauvegarde qui viennent d'être présentées et qui sont insérées dans les chartes constitutives de ces accords, sont caractérisées par un facteur qui les prend spécifiques et largement irréductibles par rapport à d'autres mécanismes : la notion de danger et de situation grave et menaçante constitue, comme nous le démontrerons, un critère réducteur de la notion de sauvegarde.

Par contre, des mécanismes tels l'article XXV du G.A.T.T. ou l'article 31 de la Convention de Stockholm, ne constituent pas des clauses de sauvegarde. L'article XXV permet en cas de circonstances exceptionnelles et à une majorité renforcée, aux Parties Contractantes de relever un Etat de certaines de ses obligations. L'article 31 de l'A.E.L.E. habilite le Conseil à autoriser un Etat membre, à suspendre l'application de certaines obligations à l'égard d'un Etat qui n'aurait pas respecté une recommandation émanant du Conseil. Cette procédure de consultation et de plainte, n'est pas une clause de sauvegarde.

Cependant, comme nous le savons déjà et en raison de certaines circonstances particulières, des décisions édictées sur la base de ces articles, pourraient être considérées, comme

---

(1)Elle remplace l'U.D.E.A.O. Voir "Le Monde" 27.5. 1975.

des mesures de sauvegarde, prises sur des mécanismes pouvant servir de base à de telles mesures (1).

2. Les clauses de sauvegarde de droit communautaire.

Le droit de l'intégration qui mérite des développements circonstanciés, paraît justifier l'intérêt particulier que l'on peut porter à l'étude des clauses de sauvegarde de droit communautaire, compte tenu de la nature éminemment particulière de ce droit.

Dans un premier temps, nous nous attacherons à déterminer la spécificité de ces clauses de sauvegarde, puis nous tenterons de décrire le perfectionnement de la notion en droit communautaire.

a. La spécificité

Le droit communautaire repose sur un certain nombre de limitations définitives de souveraineté, acceptées par les Etats membres et au profit d'une nouvelle puissance publique avec "un projet d'unification comme objectif" et "une structuration institutionnelle, distincte des organisations internationales (2) : l'existence d'un "pouvoir législatif multinational" et d'une juridiction indépendante, contribuent à conférer au droit qui en est issu, des caractères particuliers,qui

---

(1)Voir plus loin, Section 2 "Les caractéristiques de la nation". Il existe, comme nous le verrons, des mécanismes dérogatoires, se situant totalement en dehors de la notion de clause de sauvegarde.

(2)Voir l'arrêt de la Cour du 15.7.1964 Aff. 6/64 Costa/E.N.E.L. Rec. 1964.1141 et P. PESCATORE : "Le droit de l'intégration" p. 37. Sijthoff, La Haye, 1972.

par certains traits peuvent se rapprocher du droit interne. Ce pouvoir est à même de créer des normes communes s'imposant aux Etats membres, en dehors de leur volonté, et même, parfois à leurs ressortissants.

Ce droit qualifié de "dérivé", constitue un droit autonome dont la nature diffère profondément du droit conventionnel.

Aussi, il en résulte des conséquences fort importantes, au niveau des clauses de sauvegarde et de leur utilisation.

En effet, si l'on choisit comme exemple, les actes issus de décisions d'accélération, on est amené à se demander,si ces normes sont issues de négociations entre les Etats membres et revêtent, de ce fait, une nature conventionnelle, ou bien,si elles émanent d'un organe communautaire et sont des actes unilatéraux communautaires.

La Cour de Justice des Communautés européenne a été appelée à trancher et a opté pour la deuxième solution.

Elle constate, en effet, que la décision d'accélération a été prise sur la base d'un article du traité C.E.E. qui habilitait le Conseil, en tant qu'institution communautaire, à prendre des décisions : cet acte est donc "une décision communautaire tant par son objet que par le cadre institutionnel à l'intérieur duquel il a été élaboré." (1)

Cet arrêt, selon P.Pescatore met en avant le fait que le droit communautaire dérivé est "un droit d'essence institutionnelle et non contractuelle" : le procédé réglementaire, qui est la manifestation la plus éclatante du pouvoir législatif communautaire, dépasse toutes les catégories connues du droit international" (2).

---

(1)Arrêt du 18.2.1970 Aff. 38/69 Commission/Italie Rec.1970.47.

(2)P. PESCATORE eod. loc. pp. 64-65.

Pour les clauses de sauvegarde, insérées dans les traités communautaires, la conséquence la plus évidente se situera au niveau des mesures de sauvegarde prises par l'autorité compétente : le Conseil ou la Commission.

Il existe également des clauses de sauvegarde créées par le législateur communautaire par des actes de droit dérivé. Ainsi en matière agricole, des règlements ont été établis, secteur par secteur, conformément aux prescriptions du traité C.E.E. Ils comportent tous, une ou plusieurs clauses de sauvegarde destinées à éviter des perturbations sur le marché régi par le règlement (1).

De telles clauses de sauvegarde résultent donc d'un acte unilatéral d'un organe communautaire, ce qui exclut, juridiquement, toute affirmation de souveraineté des Etats membres : absence de ratification, de réserves ou de faculté de dénonciation (2). Cet environnement institutionnel et normatif confère à ces clauses de sauvegarde un caractère juridique particulier. Le mode d'élaboration et le contenu de ces clauses dépendent étroitement des autorités communautaires. De plus, le contrôle et la sanction sont minutieusement prévus. En cas de non respect d'un règlement par un Etat membre, différents recours juridictionnels peuvent s'ouvrir (3). Les particuliers même,peuvent participer au mécanisme de respect de la légalité communautaire.

---

(1)Par exemple, voir le règlement 120/67 du 12.6.1967 du Conseil, articles 19 et 20 établissant une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales JO. 19.6.1967, ou le règlement 234/68 du 27.2.1968 du Conseil, article 9 établissant une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture JO 2.3.1968, ou le règlement 804/68 du 27.6.1968 du Conseil (article 20)établissant une organisation commune des marchés dans le secteur du lait JO. 28.6.1968.

(2)P. PESCATORE, op.cit.pp. 56-57

(3)Procédure de constatation de manquement (articles 69, 170 et 171 du traité C.E.E.).

Devant une juridiction interne d'un Etat membre, un particulier peut invoquer la violation d'un règlement par un Etat. Il peut aussi demander l'utilisation du mécanisme de saisine à titre préjudiciel de la Cour de Justice des Communautés européennes(1).

La spécificité des clauses de sauvegarde de droit communautaire peut se vérifier également à propos des actes conventionnels conclus par l'autorité communautaire. Le traité C.E.E. habilite la Communauté à nouer des liens commerciaux conventionnels avec les Etats tiers (article 113). Celle-ci peut également conclure une association avec un Etat tiers (article 238). La Commission est chargée de la négociation de tels accords (dans le cas de l'article 113, elle les conduit obligatoirement). Le Conseil est compétent pour conclure ces accords au nom de la Communauté. Les clauses de sauvegarde sont donc négociées et acceptées par des organes communautaires. Leur nature est intrinsèquement communautaire. Les Etats membres, en droit, sont restés en dehors de la négociation. Ils n'ont, le plus souvent même pas à intervenir pour ratifier l'acte (2).

L'introduction de ces clauses de sauvegarde dans le droit de la Communauté se fait, sans que les Etats membres aient, formellement de possibilité d'intervention.

En exécution de ces obligations, le Conseil émet alors un règlement portant exécution par la Communauté de la disposi-

---

(1)Article 177 du traité C.E.E.

(2)Par contre, les accords d'association prévus par les articles 131 et 228 du traité C.E.E. sont susceptibles d'être ratifiés par les Etats membres. (Convention de Lomé par exemple). Ces accords entraînent des liens institutionnels assez développés.

(3) Les clauses de sauvegarde de ces accords commerciaux ou d'association sont généralement au minimum au nombre de deux, l'une au profit de l'Etat tiers, l'autre au profit de la Communauté, Par un acte unilatéral, un règlement fixe les modalités d'utilisation de cette clause par la Communauté.

tion conventionnelle en matière de clause de sauvegarde (1). Par un acte unilatéral, l'autorité communautaire est à même de créer une telle norme entièrement communautaire.

Les Etats, s'ils peuvent bénéficier d'une protection grâce au jeu de la clause de sauvegarde, sont éloignés du processus institutionnel et normatif.

Certes la pratique récente montre que le Conseil tend à devenir un organe inter-gouvernemental. Ce glissement institutionnel n'est cependant pas de nature à remettre en cause les obligations découlant du traité en matière de négociation et de conclusion des accords externes de la Communauté.

b. Le perfectionnement de la notion de sauvegarde en droit communautaire.

En droit communautaire, il existe des clauses de sauvegarde, qui présentent la particularité de pouvoir s'appliquer,à la différence des autres accords économiques internationaux,non pas en faveur d'un ou plusieurs Etats, mais en faveur de toute la Communauté.

Déjà dans le traité C.E.C.A., on peut découvrir le même type de clause : les articles 58 et 59 régissent les situations de pléthore et de pénurie. Il faut que la Communauté, en tant que telle, soit victime d'une crise.

L'établissement d'un régime de quotas (article 58 et de répartition des ressources (article 59) intervient, alors, pour l'ensemble de la Communauté (1).

---

(1) Le traité C.E.C.A.est nettement plus intégrationniste que le traité C.E.E. Il en résulte en matière de mesures de sauvegarde des conséquences inattendues. La prise en considération de toute la Communauté comme entité à l'intérieur de laquelle, une situation de surproduction ou de

./.

De même, dans le traité C.E.E., on peut trouver deux dispositions qui, sans être de véritables clauses de sauvegarde, permettent au Conseil de prendre des décisions, pouvant s'étendre à toute la Communauté.

L'article 103 porte sur la politique de conjoncture, l'article 235 attribue au Conseil, l'utilisation de pouvoirs implicites.

Il ne s'agit plus de protéger l'économie et la souveraineté d'un seul Etat membre mais de défendre tout le territoire de la Communauté.

L'intérêt communautaire qui existe, justifie l'existence de mécanismes destinés à assumer sa protection, selon des procédures qui dépendent entièrement des organes communautaires. Un changement s'est ainsi opéré : ce n'est plus l'Etat menacé par une difficulté économique qui devrait être le moteur de la protection économique de la Communauté et de ses intérêts mais l'organe communautaire compétent. Cette mutation présuppose évidemment la prise en charge d'intérêts distincts et nouveaux.

De même, dans le droit dérivé du traité C.E.E., on peut entrevoir des clauses de sauvegarde animées d'une finalité identique.

La lutte contre la hausse des prix d'un certain nombre de produits alimentaires a donné aux autorités communautaires l'occasion de prendre des mesures de sauvegarde qui s'éten-

---

...pénurie, doit pouvoir être constatée, entraîne une difficulté accrue pour remplir les conditions d'utilisation de la clause de sauvegarde.

Cela permet d'expliquer les controverses sur le retard mis par la Commission à employer ses "pouvoirs de crise". Notons que les articles 58 et 59 ne sont utilisables que sur avis conforme du Conseil et que l'article 26 du traité C.E.C.A. habilite ce dernier à charger la Haute Autorité de procéder à l'étude de "toutes propositions et mesures qu'il juge opportunes ou nécessaires".

daient également à l'ensemble du territoire de la Communauté(1).

Deux types de clauses de sauvegarde coexistent ainsi dans le droit communautaire.

Certaines sont en quelque sorte "primitives" car elles se situent à un stade insuffisant de l'intégration. Ce sont des mécanismes qui permettent, dans certaines conditions, à la souveraineté de l'Etat de se réexprimer.

Les clauses de sauvegarde du traité C.E.E. pour la plupart, à l'exception des articles 103, 108-2 et 235 entrent dans cette catégorie. Elles correspondent à la nécessité d'un marché commun en formation : les politiques sont loin d'être unifiées ou même d'être communes, le marché unique en voie de constitution n'est pas encore homogène ou transparent. Les autres clauses de sauvegarde dont il est question sont "domestiquées". En effet, le processus institutionnel d'intégration et l'établissement des politiques économiques et monétaires communes, malgré les difficultés actuelles, changent profondément les données du problème.

Les efforts, jusqu'ici infructueux, d'Union économique et monétaire illustrent parfaitement les tentatives de dépassement de la notion de sauvegarde par l'introduction de ces clauses "domestiquées".

En effet, la création d'un espace économique et monétaire unique est susceptible d'entraîner l'inutilité progressive des clauses de sauvegarde "primitives".

Si l'espace économique tend à être maitrisé, les méca-

---

(1) Dans le secteur de la viande bovine, voir Règlement 1109/72 du Conseil du 30.5.1972 JOL 126 1.6.1972.1 et 2334/72 du 30.10.1972 JOL 249, 4.11.1972.5.
La hausse du sucre sur le marché mondial a fait également l'objet d'une mesure communautaire : Règlement 607 et 608/72 du Conseil du 23.3.1972 JOL 75. 28.2.1972.4 et 5.

nismes régulateurs et stabilisateurs peuvent l'être également. Le traité C.E.E. a timidement ébauché une tentative dans ce sens. Ainsi, l'article 108-2 organise le concours mutuel,qui aurait dû permettre d'éviter des crises monétaires et de balance des paiements. Tel qu'il est prévu, le concours mutuel n'offre pas une garantie d'octroi de crédits et d'une aide de la part des partenaires d'un Etat membre, qui en aurait besoin. La philosophie du concours mutuel repose sur l'idée de souveraineté économique : les Etats doivent d'abord s'aider par des mesures internes d'assainissement. Comme l'écrit D. Carreau, cela "prohibe ainsi toute politique de facilité" (1). Cependant, poursuit cet auteur "cette incertitude se montre ainsi nuisible: le pays en difficulté aura tendance à s'écarter des solutions communautaires et à s'adresser ailleurs pour obtenir des aides financières et monétaires nécessaires".

Les expériences de concours mutuel tentées n'ont pas été concluantes. En 1968, trois jours après avoir obtenu le concours mutuel, la France a obtenu des mesures de sauvegarde du Conseil. En mai 1974, le Conseil n'est pas parvenu à se mettre d'accord pour l'accorder à l'Italie (2) et en juillet 1975, la Commission l'a estimé inutile pour la Grande-Bretagne (3).

Le Plan Barre de février 1969 constitue la première approche destinée à apporter un remède aux crises monétaires en renforçant la solidarité monétaire dans la Communauté.

Cette tentative de dépassement des crises va être concrétisée par un certain nombre de décisions du Conseil.

Le concours financier à moyen terme est mis en place par décision du Conseil du 22 mars 1971 sur la base conjointe des articles 103 et 108 (4). L'octroi des crédits se fait conformé-

---

(1)D.CARREAU "Souveraineté monétaire et coopération économique". p.449 Cujas-Paris 1970.

(2)JO. L.8.6.1974. 18.

(3)JO. L.9.8.1975. 29.

(4)JO L.27.3.1971. 15.

ment à la procédure de l'article 108. L'Etat bénéficiaire doit prendre des engagements de politique économique. Le Conseil obtient un pouvoir important de contrôle de l'action économique de l'Etat en difficulté. Ce mécanisme est accompagné d'une décision du Conseil relative au renforcement de la collaboration entre les banques centrales des Etats membres de la C.E.E. (1). Un troisième texte est consacré au renforcement de la coordination des politiques économiques à court terme (2).

Toutes ces mesures sont inspirées par l'idée de prévention et de régulation des crises économiques et monétaires (3).

Le Fonds européen de coopération monétaire créé en 1973, apparaît comme étant un moyen supplémentaire, susceptible de pallier à des lacunes antérieures.

Ce Fonds est chargé de promouvoir le bon fonctionnement des marges de fluctuations des monnaies communautaires, d'assurer les interventions sur les marchés des changes, d'effectuer les règlements entre banques centrales tendant à une politique concertée des réserves (art. 2) et de gérer le financement à très court terme et le soutien monétaire à court terme (art.3) (4)

---

(1)JO 27.3.1971.14.

(2)JO 27.3.1971.12.

(3)Par directive du 21.3.1972, le Conseil a complété ces mécanismes par des moyens de lutte "contre les flux financiers indésirables sur la liquidité interne. JO. L.18.4.1972.13.

(4)Règlement 907/73 du Conseil JO L.5.4.1973.2. Voir J.V.LOUIS, "Le Fonds européen de coopération monétaire". C.D.E. 1973.255 et C.MAESTRIPIERI "La libre circulation des capitaux dans la C.E.E." S.J./449/73.220.
Le Fonds a été chargé d'exécuter les opérations financières relatives à des emprunts conclus pour la Communauté au profit de l'Italie et de l'Irlande. Ces emprunts sont destinés à venir en aide à des Etats membres victimes de difficultés économiques. Règlement 397/15 du Conseil du 17.2.1975. JO L.202.1975.1. et décision du Conseil du 15.3.1976. JO L.24.3.1976.12.

Ces différents mécanismes sont destinés à éviter le recours à des mesures de sauvegarde et reflètent l'idée d'une solidarité économique, permettant le dépassement de la notion de sauvegarde (1). Jugés encore insuffisants, ils seront, peut être remplacés, par un système plus global et plus complet (2).

Si nous examinons, les relations extérieures des Communautés, il est possible de découvrir des techniques nouvelles, utilisées depuis peu. Elles ont pour but d'éviter le dérèglement des échanges commerciaux, notamment entre partenaires de degré de développement économique différent.

Le dépassement de la notion de clause de sauvegarde est vérifiable, en premier lieu, à propos des procédures de contrôle et de surveillance des importations, dans le cadre de la politique commerciale commune. Ainsi un règlement du Conseil établit un régime commun applicable aux importations, selon trois procédures.

Tout d'abord est prévue, une procédure communautaire d'information et de consultation. Les Etats membres sont tenus d'avertir la Commission de tout danger résultant de l'évolution des importations. D'autre part, les mesures de surveillance communautaire peuvent s'appliquer en cas de menace de préjudice aux producteurs communautaires ou lorsque les intérêts de la Communauté le rendent nécessaire (art. 7). Enfin, en dernier ressort des mesures de sauvegarde peuvent être instituées mais

---

(1)Cette tâche de prévention des crises a des répercussions non négligeables sur les Etats bénéficiaires. L'Italie a reçu, par exemple un prêt important à la condition de limiter les dépenses de l'Etat en 1976 à un certain plafond, ainsi que le déficit des opérations du trésor. Décision du Conseil du 15.3.1976 fixant les conditions de politique économique à observer par la République italienne JO L.24.3.1976.16.

(2)La réunion du Conseil européen de Brême de juillet 1978, laisse présager une telle solution.

seulement en cas de préjudice grave (1).

Dans le cadre du système des préférences généralisées accordées par la Communauté aux pays en voie de développement, le Conseil est en droit de procéder à une suspension des droits de douane, selon le système des contingents tarifaires communautaires (2).

Le mécanisme du butoir sauvegarde les intérêts commerciaux des Etats tiers les moins compétitifs : un seul Etat n'est pas autorisé à dépasser un certain plafond quantitatif pour un même produit (50 % en règle, 30 % et 20 % pour certains produits). La sauvegarde des intérêts commerciaux des Etats membres s'effectue par la répartition entre eux de quote-parts pour chaque contingent communautaire (3). Lorsqu'il est atteint, les droits de douane sont rétablis à l'égard du produit ou du pays.

Cette technique représente également un affinement du mécanisme régissant les échanges commerciaux. La fixation a priori d'un plafond quantitatif ne rend plus, sur ce point précis, la clause de sauvegarde nécessaire. Ces exemples, mettent clairement en évidence la spécificité des clauses de sauvegarde du droit communautaire.

---

(1) Règlement du Conseil 1439/74 relatif au régime commun applicable aux importations JO. L.15.6.1974.1.

(2) Voir l'étude de N.KLEMAN : "La politique préférentielle de la Communauté" in "La C.E.E. dans les relations internationales" p. 205. Centre Européen universitaire de Nancy, 1972.

(3) Voir par exemple : Règlement du Conseil 3500/73 du 18.12.1973 JO. L.28.12.1973.3.

§2. Du contexte des clauses de sauvegarde.

Des recherches portant sur le contexte des clauses de sauvegarde, sont à même de fournir un certain nombre d'enseignements utiles sur la notion et sur le rôle des clauses.

Le contexte des clauses de sauvegarde est susceptible d'être analysé à partir de deux perspectives différentes, mais complémentaires.

La première consiste à envisager l'encadrement institutionnel des clauses de sauvegarde. Il s'agit de découvrir,ainsi, quel type d'organisation internationale éprouve la nécessité de disposer de ces clauses, pour être en mesure de fonctionner harmonieusement.

La seconde approche repose, sur l'étude de l'environnement économique. Toutes deux sont, à des titres certes différents, explicatives de la notion et de la réalité des clauses de sauvegarde.

1. L'encadrement institutionnel.

Il est indispensable pour notre recherche d'envisager l'encadrement institutionnel des clauses de sauvegarde. Un premier aspect du problème qui mérite attention, est la prise en considération du degré d'emprise exercé par l'organisation sur ses Etats membres.

La deuxième idée à envisager se rattache aux moyens mis à la disposition de l'organisation pour exercer ses compétences.

A. Le degré d'intégration.

Classiquement, la doctrine tend à opposer deux types d'organisations internationales : celles qui sont à base de coopération et celles qui sont à base d'intégration. Sans vouloir refaire ici la théorie de ces deux notions, il est néanmoins utile d'en préciser la portée.

Selon M. Virally, la coopération s'étend à des fonctions, dont certaines sont en deçà et d'autres au delà de la coopération proprement dite : l'harmonisation des politiques et des comportements, la coordination de celles-ci. D'autre part, s'y ajoute la réalisation d'opérations collectives et institutionnelles (1).

Par contre, l'intégration se caractérise, selon le même auteur, comme un processus qui vise le "rapprochement et la combinaison d'éléments originairement séparés jusqu'à leur fusion, en une entité englobante, grâce à l'action de facteurs cohésifs" (2). La coopération n'est qu'un mode d'action, alors que l'intégration a pour but en soi, l'unité.

Cette différence se retrouvera au niveau des pouvoirs attribués à l'organisation, ce qui ne sera pas sans incidence sur le processus d'édiction des mesures de sauvegarde (3).

---

(1)M.VIRALLY :"La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale".Mélanges C. Rousseau p.286. Pedone Paris 1974.

(2)eod. loc.p. 288.

(3)Le degré d'emprise d'une organisation internationale sur ses Etats membres, dépend selon P.H.TEITGEN de quatre éléments : l'étendue de la compétence matérielle de l'organisation,son autonomie organique par rapport aux Etats membres, la force obligatoire de ses décisions au regard de ces Etats et les sanctions judiciaires dont sont assorties ces décisions de nature obligatoire. P.H.TEITGEN "Les Organisations régionales internationales" Fascicule II p.669. Montchrestien,Paris 1971.

On peut noter également une finalité différente, selon le type d'organisation à laquelle, la clause de sauvegarde appartient.

Dans les organisations à base de coopération, les clauses de sauvegarde sont indispensables pour permettre aux Etats membres de défendre leur économie menacée ou perturbée.

Dans les organisations à base d'intégration, en plus de cet important objectif, les clauses de sauvegarde ont pour fonction de compenser, à travers l'équilibre institutionnel qui s'instaure, les transferts partiels de souveraineté qui ont été opérés dans le domaine économique. On peut ainsi constater que,dans une large mesure, les clauses de sauvegarde, sont tributaires du contexte juridique de l'accord.

Dans le cadre d'un processus d'intégration, le maniement des clauses appartient le plus souvent à un organe issu de l'accord.

Alors que dans une organisation à base de simple coopération, fréquemment, l'Etat peut lui-même, mettre en oeuvre la clause de sauvegarde (1) : le contrôle qui en résulte sera plus restreint, parce que les pouvoirs de surveillance, appartenant à un organe relevant de l'organisation, seront réduits.

Si l'on se réfère, aux objectifs des accords contenus dans les préambules, on constatera une tendance assez nette à la

---

(1)La mise en oeuvre de la clause de sauvegarde fera l'objet d'une analyse distincte et approfondie. Deuxième Partie, Chapitre 1. Une statistique portant sur une quarantaine de clauses de sauvegarde d'unions douanières et de zones de libre-échange des organisations à base de coopération, montre que les deux tiers de ces clauses, dépendant pour leur mise en oeuvre de l'Etat membre concerné (26 sur 39)et qu'un tiers (13 sur 39)relèvent de l'organe prévu par l'accord.

proclamation d'intentions d'établir une intégration ou l'unité économique entre les Etats membres. Pourtant, rarement les structures établies et les compétences conférées correspondent aux objectifs proclamés (1).

Au contraire, il peut arriver que des organisations aux objectifs apparemment modestes ou peu étendus, disposant de

---

(1)L'apparence peut en effet être équivoque. Les rédacteurs d'accords économiques internationaux se laissent parfois emporter par leur élan et leur enthousiasme, mais seulement à l'intérieur du préambule. Des distorsions assez sensibles peuvent être relevées dans certaines organisations entre les objectifs proclamés et les moyens d'action mis à la disposition des organes, ainsi que l'utilisation qui en est faite en pratique.

Ainsi le traité instituant l'Union économique Benelux contient, dans son préambule, l'idée d'union sous différentes formes par le resserrement notamment des liens économiques. Parmi les objectifs de ce traité figure en bonne place, la coordination des politiques économiques, financières et sociales. L'article premier décrit ce qui est institué entre les trois Etats, comme étant une "Union économique". Ce terme dans la classification généralement acceptée des différents types d'accords économiques, est celui qui va le plus loin dans la voie de l'intégration. En fait, ce traité n'établit qu'une simple coopération entre les Etats membres, même si ses objectifs tendent vers une certaine forme d'intégration. Sur ce point J.V. LOUIS "Les techniques d'intégration internationale et régionale dans le monde". Colloque de Téhéran,A.I.D.C. 1974, p.323.

Il en va de même dans le Traité de Montevideo instituant l'A.L.A.L.C., dans l'U.D.E.A.C., le Groupe Andin ou le Marché commun des Caraïbes. Les objectifs annoncés sont ceux qui tendent vers l'intégration économique. Préambule de l'A.L.A.L.C. : "animés du désir de joindre leurs efforts en vue ... d'une intégration progressive de leurs économies"; préambule de l'U.D.E.A.C. :"soucieux de renforcer l'unité de leurs économies"; article 1er de l'Accord de Carthagène : "Le présent accord a pour objectif de promouvoir le développement équilibré et harmonieux des pays membres,d'aider leur croissance grâce à l'intégration économique, de faciliter la participation au processus d'intégration".

compétences consultatives nombreuses et judicieusement utilisées, aillent assez loin, dans le contrôle des activités étatiques et débordent, de ce fait, la simple coopération (1).

L'importance de ces constatations réside, dans le fait que la nature juridique réelle de l'organisation rejaillira sur celle des clauses de sauvegarde. Ainsi les critères et schémas traditionnels de classification, sont susceptibles d'être quelque peu remis en cause (2).

Cependant, l'application des critères juridiques quels qu'ils soient, ne laisse véritablement subsister, dans la catégorie des organisations à base d'intégration, que les Communautés européennes : le pouvoir législatif supra-national ainsi créé, qui fonctionne grâce à des structures indépendantes et avec un système efficace de garanties d'application (3), révèle

---

(1) Les objectifs de la Convention de Stockholm sont plus modestes. Le but de l'A.E.L.E. est de développer la coopération économique entre les Etats membres, d'éliminer les obstacles aux échanges en instituant précisément une zone de libre-échange. De son côté, la convention de l'O.C.D.E. vise à renforcer la tradition de coopération qui s'est développée entre ces Etats par des consultations mutuelles.

Ces ambitions modestes se traduisent par des moyens d'action plus ou moins développés dans leur intensité mais qui ne sont pas en recul par rapport aux objectifs annoncés. Bien plus, les mécanismes de consultation, les recommandations et les pouvoirs de contrôle des organes ne sont pas sans consistance.

La pratique tend à démontrer qu'ils sont fréquemment utilisés.

(2) Sans vouloir préjuger des développements ultérieurs, cette constatation tend à relativiser les critères traditionnels et les schémas classiques de réflexion, employés le plus souvent.

(3) Voir P. PESCATORE : "Le droit de l'intégration" op. cit. p. 20.

un encadrement institutionnel largement intégrationniste et unificateur.

B. Les structures et leurs moyens d'action.

On envisagera d'abord les organes puis les compétences mises à leur disposition.

1. Les organes.

Dans l'ensemble, on trouve une assez sensible ressemblance dans les structures des organes (1) étudiés. Bien que chaque organisation ait son propre agencement, une typologie commune, peut se dégager.

Le degré de développement et de perfectionnement des organes varie en fonction de l'extension des compétences de l'organisation et de sa nature juridique.

En premier lieu, apparaît l'organe principal de l'accord, dénommé généralement le Conseil (A.E.L.E., O.C.D.E.)ou le Conseil des ministres (C.E.E., A.L.A.L.C.), ou le Comité des ministres (Benelux), parfois même intitulé Commission (Accord de Carthagène).

Cet organe représente au plus haut niveau les Etats membres et constitue le cadre de négociation et de discussion dans le processus de prise de décision. Le plus souvent il sera chargé d'autoriser les mesures de sauvegarde, ou tout au moins, si cette compétence lui échappe, d'en suivre l'application.

---

(1) Les organes feront l'objet de développements substantiels dans la deuxième partie, consacrée au régime juridique des clauses de sauvegarde.

A côté, de l'institution ministérielle, est prévu parfois, un organe technique ou administratif, chargé de seconder l'organe principal. Il s'agit soit d'un secrétariat sans pouvoir (A.E.L.E.), d'un secrétariat exécutif (A.L.A.L.C.)autorité permanente chargée de la préparation des tâches du Conseil, soit d'un secrétariat général, pouvant même présider le Conseil, en l'absence des ministres (O.C.D.E.).

Une place à part, doit être faite à la Junte du Groupe andin, et à la Commission des Communautés européennes. La Junte est responsable devant l'organe suprême, mais dispose de compétences propres non négligeables. La Commission de la C.E.E. est un organe communautaire indépendant des Etats membres et disposant d'un pouvoir de décision, de surveillance des Etats membres et de proposition renforcé.

A côté de cela, des organes consultatifs ou d'étude sont parfois prévus (O.C.D.E., A.E.L.E. et A.L.A.L.C.).

La troisième catégorie est nettement moins répandue,est une représentation parlementaire, le plus souvent consultative (A.E.L.E., Benelux et C.E.E.). Très spécifique est évidemment, l'organe parlementaire des Communautés européennes, dont le mode d'élection prévu et dont les pouvoirs actuels, découlent du caractère particulier des Communautés.

Enfin, également peu fréquente est l'existence d'une instance arbitrale (Benelux et A.L.A.L.C.), voire même juridictionnel (Benelux, Groupe andin et C.E.E.).

2. Les compétences.

Sans entrer dans le détail des compétences des institutions prévues par les différents accords, on peut distinguer les compétences normatives, les compétences d'exécution et enfin, celles de surveillance et de contrôle (1).

---

(1)Sur cette question voir P.H.TEITGEN"Les organisations régionales internationales" 2 vol.Montchrestien, Paris 1971.

Les clauses de sauvegarde sont concernées par ces trois chefs de compétence.

La création d'une clause de sauvegarde relève de la compétence normative, ainsi que l'émission de mesures de sauvegarde sur le fondement d'une clause existante. Par exemple le Conseil de l'A.E.L.E. et de l'A.L.A.L.C., ainsi que les exécutifs communautaires peuvent agir ainsi, soit en créant une clause, soit en édictant des mesures de sauvegarde.

Les autres organes principaux ne disposent que du pouvoir d'arrêter ou d'autoriser des mesures de sauvegarde (O.C.D.E., Benelux, G.A.T.T., Groupe andin).

La fonction exécutive, qui peut être exercée par les organes précédents ou par des organismes administratifs et techniques prévus, à cet effet, consiste à gérer les mesures prises et à les appliquer, dans le cadre existant : un secrétariat général ou un comité exécutif peuvent se voir confier une telle tâche. Généralement, ils ne disposent d'aucun pouvoir propre de décision (O.C.D.E., A.L.A.L.C.). De son côté, la fonction de surveillance et de contrôle englobe des attributions distinctes.

La fonction de surveillance consiste à veiller au respect de l'accord, sans pour autant que l'institution dispose de moyens d'action et du pouvoir de sanction. Elle peut être exercée aussi bien par l'organe principal de l'accord (Conseil de l'A.E.L.E.), ou par un organisme spécialisé (Commission des Communautés européennes) (1).

A côté, sont parfois instituées des juridictions arbitrales ou même de véritables instances juridictionnelles, chargées de dire le droit et de trancher des différends sur la base d'une

---

(1)La Commission, de par ses fonctions de "gardienne des traités" occupe évidemment une place à part, parmi ces différents organes.

compétence d'attribution.

L'existence d'un collège arbitral (Benelux et A.L.A.L.C.)ou d'une Cour de justice (Benelux, Groupe andin et C.E.E.) témoigne d'un perfectionnement incontestable de l'environnement institutionnel.

Ces brèves considérations feront l'objet de développements appropriés, le moment venu. Elles ont pour objet ici, de mettre en lumière l'importance de l'environnement institutionnel par rapport aux clauses de sauvegarde et l'incidence de celui-ci sur leur nature.

2. L'environnement économique.

Les clauses de sauvegarde sont déterminées par les rédacteurs des accords économiques internationaux, très largement en fonction de l'environnement économique. Elles sont en quelque sorte, la résultante ou la traduction juridique des réalités économiques, qui les entourent.

On envisagera successivement les clauses de sauvegarde dans le cadre territorial, au sens géographique du terme, dans le cadre sectoriel, et enfin, dans le cadre géopolitique, celui des pays en voie de développement.

A. Le cadre territorial.

Les clauses de sauvegarde ont comme fonction de permettre la protection d'espaces géographiques différents : principalement, l'Etat ou une région. Nous ne ferons pas intervenir ici, les clauses de sauvegarde pouvant s'étendre à toute la Communauté économique européenne, qui, ont déjà fait l'objet d'une analyse particulière.

1. L'Etat

Des clauses de sauvegarde "générales" et les clauses de sauvegarde de la Balance des paiements peuvent servir à protéger l'Etat, en cas de crise grave. Elles assurent ainsi, la préservation de l'Etat en tant qu'espace économique.

L'importance de la sphère étatique pour le bon fonctionnement de l'économie de l'Etat ne nécessite pas de démonstration. Par contre, il en va de l'intérêt de tous les membres de l'accord qu'un Etat membre dispose des armes juridiques adéquates pour se défendre en cas de péril économique, de quelque nature qu'il soit. En outre, l'organisation créée, en tant que telle, a un intérêt certain, pour le bon fonctionnement de l'accord, que l'Etat en difficulté, puisse se protéger efficacement.

D'ailleurs, la plupart des accords créant une union douanière ou une zone de libre-échange, sont dotés de clauses de sauvegarde soit générales, soit destinées à protéger la balance des paiements.

Sans entrer pour l'instant dans le détail, contentons-nous de citer les articles 14 du traité Benelux, 37 du traité C.E.C.A. pour les clauses de sauvegarde générales et les articles 108 du traité de Rome, 19 de la Convention de Stockholm et XII du G.A.T.T., qui sont destinés à permettre de protéger la balance des paiements des Etats membres.

Ces clauses sont prévues pour faire face aux situations les plus dangereuses et les plus critiques, du point de vue économique. On comprendra aisément, compte tenu des intérêts en présence, qu'il faut préserver, la fréquence des dérogations possibles aux principes constitutifs de l'accord.

2. La région.

Les problèmes économiques régionaux font parfois l'objet de préoccupations de la part des rédacteurs de certains accords économiques internationaux.

L'entrée en vigueur d'un tel accord risque en effet de créer des difficultés supplémentaires pour des régions déjà défavorisées, fragiles ou mal structurées sur le plan économique.

Sans que des clauses de sauvegarde spécifiques soient créées à cet effet, on trouve des dispositions permettant, dans certaines clauses, de protéger une région de la crise économique et du chômage.

La définition de la région et de ses limites ressort de la compétence des Etats membres. Il ne semble pas que l'autorité émanant de l'accord puisse s'y opposer, sauf en cas d'invraisemblance trop marquée de la part, de l'Etat en difficulté.

L'article 226 du traité C.E.E., l'article 20 de l'A.E.L.E.; (ainsi que les articles 19 de la Z.L.E.I.G.B. et 29 du M.C.C., 41 de l'U.D.E.A.C. et 79 du Groupe andin autorisent la protection économique de la région, en cas de besoin.

Par exemple, en 1957, lors de l'élaboration du traité de Rome, les négociateurs ont certainement songé à la Bretagne ou au sud de l'Italie, de même les rédacteurs de la Convention de Stockholm, ont dû avoir présents à l'esprit, le Pays de Galles, l'Ecosse ou le sud du Portugal.

La prise en considération du cadre régional peut s'expliquer par des considérations d'équilibre politique et économique au sein de ces organisations. Ces sous-ensembles sont amplement nécessaires au bon fonctionnement de l'accord et à sa cohérence.

L'équilibre économique régional représente un objectif,de ce fait, non négligeable.

B. Le cadre sectoriel.

Nous pouvons envisager maintenant, les clauses de sauvegarde, qui prennent en considération non plus l'assise territoriale, mais le secteur d'activité économique de l'Etat.

L'existence de ces clauses se justifie du fait du démantèlement tarifaire et douanier, lequel est susceptible, comme l'est la suppression progressive des restrictions quantitatives, d'entraîner des difficultés graves.

Des secteurs d'activité risquent d'être confrontés à une concurrence économique nouvelle, face à laquelle, ils ne sont pas toujours en mesure de résister.

Des disparitions d'entreprises sont susceptibles de résulter et d'entraîner un chômage important dans le secteur d'activité concerné.

Un certain nombre de clauses de sauvegarde prennent ce facteur sectoriel en considération : l'article 226 du traité C.E.E., l'article 41 de l'U.D.E.A.C., l'article 79 de l'Accord de Carthagène.

L'article 20 de l'A.E.L.E. dans sa version primitive (repris par les articles 19 de la Z.L.E.I.G.B. et 29 du M.C.C.)dépeint, de manière complète, l'enchaînement des faits, conduisant aux difficultés graves.

Il est nécessaire que l'on constate une augmentation sensible du chômage dans un secteur. Il doit être provoqué par une diminution sensible de la "demande intérieure" du produit national. Cette baisse de la demande peut être également imputable à un accroissement des importations.

Il est évident que l'intervention de la situation dangereuse n'a été rendue possible que par l'élimination des droits de douane ou la suppression des restrictions quantitatives.

Il reste à déterminer la notion de secteur de l'activité économique, car elle n'apparait pas très précisément dans le tex-

te des différentes clauses.

Un litige survenu à propos de l'application de l'article 226 du traité C.E.E. a permis à la Cour de Justice des Communautés européennes d'en délimiter le contenu .

Comme l'affirmait à juste titre, dans cette affaire, l'avocat général, il est souvent difficile de tracer de manière précise les limites d'un secteur économique : l'économie n'est pas une science exacte et une marge d'appréciation subsiste toujours (1).

L'Italie, contestait la délimitation du secteur des réfrigérateurs, opérée par la Commission. Selon cet Etat, la production des réfrigérateurs, ferait partie du secteur, plus vaste,de production des appareils électriques à usage domestique (2).

La Cour a estimé que la production d'une marchandise déterminée peut constituer un secteur, dès lors que cette marchandise, selon les conceptions généralement admises, se distingue nettement d'autres produits apparentés (3). Cette prise de position de la Cour, a été jugée, par certains auteurs, peu satisfaisante, dans la mesure où la notion de "conceptions généralement admises" est assez vague et fortement évolutive (4).

---

(1)Conclusions de l'avocat général M.Lagrange. Arrêt du 17.7.1963. Aff. 13/69. Italie/Commission Rec. 1963.374-375.

(2)Aff. 13/63. Rec. 1963.347.

(3)Aff. 13/63. Rec. 1963.357.

(4)M.ANDINI :"La misure di salvaguardia ed il principio di non discriminazione nel trattato della C.E.E." p. 97, Rome 1968. V. BERRI :"Sul limiti delle misure di salvaguardia previste dell'art. 226 del trattato C.E.E.". Il Foro Padono 1963.V.5. Voir aussi Q E N° 148 de M. Berkhouwer à la Commission. JOCE 29.1.1968.1. Sur l'ensemble de cette affaire :L.FOCSANEANU "Les mesures de sauvegarde à propos des réfrigérateurs italiens". R.M.C. 1963.391. M. LEJEUNE :"Les clauses de sauvegarde des traités C.E.E. et C.E.C.A." p.230. Vander Bruxelles. 1975.

C. Le cadre géopolitique : le degré de développement économique.

L'inégal degré de développement économique est une donnée que les accords économiques internationaux doivent prendre en considération pour assurer leur cohésion interne. Le principe classique de l'égalité entre les Etats ne peut pas être maintenu, sous peine d'arriver au résultat inverse de celui escompté (1).

Cependant, les clauses de sauvegarde propres aux problèmes du développement sont assez rares.

L'U.D.E.A.C. en son article 40 permet à un Etat membre d'instituer des restrictions quantitatives pour faire face aux nécessités de son développement ou aux besoins de son industrialisation".

La plupart des dispositions spécifiques aux pays en voie de développement consistent en une possibilité d'utilisation assouplie des clauses de sauvegarde à leur profit.

Les autres mécanismes que nous décrirons, brièvement, ne sont pas des clauses de sauvegarde au sens strict. Cependant ils n'en sont pas tout à fait étrangers, comme nous le verrons.

La possibilité d'utilisation assouplie des clauses de sauvegarde en faveur des pays en voie de développement résulte de l'émergence de la règle dite du "double standard". Cette règle consiste en la reconnaissance d'une dualité des normes régissant les rapports entre les Etats selon leur degré de développe-

---

(1) Sur ce point, voir les différents rapports au Colloque d'Aix-en-Provence de la S.F.D.I. "Pays en voie de développement et transformation du droit international". Paris 1973. Voir aussi Ch. VALLEE (Chapitre XI Le droit international du développement) qui étudie "l'inégalité compensatrice" et "l'égalité protectrice" comme moyen d'assurer le développement. Droit international public p. 517 Montchrestien, Paris, 1975.

ment (1). Les relations entre pays développés et pays en voie de développement seraient régies par certaines normes spécifiques, tandis que celles existant entre pays en voie de développement le seraient par d'autres règles.

Une telle application de ce nouveau principe de droit international n'est, évidemment, pas sans conséquences, sur le régime des clauses de sauvegarde ni sur leur utilisation.

Les Codes de l'O.C.D.E. et l'accord du G.A.T.T. en fournissent une illustration. Le principe en est fort simple,il consiste à atténuer la rigueur des exigences d'utilisation de la clause de sauvegarde : l'article 14 a des Codes de libération de l'O.C.D.E. permet à l'organisation de tenir "particulièrement compte des effets du développement économique dudit membre sur la capacité que celui-ci aurait de remplir ses obligations" lorsque celui-ci introduit une demande d'octroi de mesures de sauvegarde.

De même l'article XVIII du G.A.T.T. autorise la modification ou le retrait d'une concession tarifaire, si un Etat en voie de développement veut créer une branche de production destinée à "relever le niveau de vie général de sa population" (article XVIII section A). La section B de cet article, rend possible l'utilisation de mesures de sauvegarde pour protéger la situation financière extérieure et assurer un niveau de réserves suffisant pour l'exécution du programme de développement économique d'un Etat en voie de développement (2).

---

(1)A cet égard, voir : R.KOVAR "Les règles applicables aux relations entre pays en voie de développement". Colloque d'Aix-en-Provence op.cit.pp. 272-293 et aussi Ch. VALLEE. Droit international public op.cit. pp.534-535.

(2)Il s'agit d'un cas parmi d'autres d'application différenciée de la même norme, en tenant compte, des écarts considérables dans l'aptitude à assumer les mêmes obligations.Décision du 4.6.1960 concernant Ceylan I.B.D.D. Suppl.N°9 p.22.
Voir aussi le Rapport du Comité des restrictions à l'importation concernant l'Uruguay adopté le 19.09.1972 (L./3722) I.B.D.D. Suppl.N°19, p.145.

Enfin, il faut évoquer les dispositions qui sans être des clauses de sauvegarde, permettent aux pays en voie de développement de protéger leur économie.

Fréquemment, les accords incluent des dispositions permettant à un Etat membre, moins développé que ses partenaires, de bénéficier d'un répit ou de mesures spéciales de protection. Celles-ci sont destinées à autoriser cet Etat à assumer ses engagements en lui donnant un délai supplémentaire pour que son économie puisse rattrapper son retard.

Plus récemment, l'application de ce principe s'est faite de façon systématique dans les relations entre pays industrialisés et pays en voie de développement. Ainsi, le système des préférences généralisées sans réciprocité en faveur des pays en voie de développement est introduit à la suite de la C.N.U.C.E.D. de New-Delhi de 1968. La Communauté européenne les applique dès 1971 et conclut avec les Etats associés d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.) une convention dite de Lomé par laquelle elle accepte des obligations non réciproques en matière d'importations des produits originaires des Etats A.C.P. :"compte tenu des nécessités actuelles de leur développement, les Etats A.C.P. ne seront pas tenus de souscrire ..." (1). La Communauté a également mis en place un mécanisme de garantie des recettes d'exportation des P.V.D. dit "Stabex" (2).

---

(1)Règlement 199/76 du Conseil portant conclusion de la Convention A.C.P.- C.E.E. JO L.25. 30.1.1976. article 7.

(2)Titre II du règlement 199/76.295.
Voir la chronique de D.PERROT et J.RAUX sur les relations extérieures des Communautés.R.T.D.E. 1976.
La C.N.U.C.E.D. qui s'est tenue à Nairobi en 1976 ainsi que la commission des matières premières du Dialogue Nord-Sud se sont préoccupées de l'amélioration des recettes d'exportation et du financement compensatoire. Problèmes économiques et sociaux (La Documentation française) N° 296 du 29.10.1976 p. 52.

Certains de ces mécanismes sont destinés à dépasser les clauses de sauvegarde, par des techniques de stabilisation et de surveillance (1).

D'autres constituent des dérogations permanentes à l'application de l'accord et peuvent être considérées comme des réréserves instituées par l'accord pour une certaine durée dans un certain domaine et au profit d'un Etat membre.

Ces dispositions spéciales sont utilisables de plein droit sans que l'Etat ait à attendre la réunion des conditions de mise en oeuvre, c'est à dire l'existence d'une situation dangereuse(2).

Ainsi la Convention de Stockholm prévoit des dispositions spéciales de désarmement douanier en faveur du Portugal et de l'Islande, qui sont échelonnées sur une plus longue période (3). De même la Convention de Montevideo, institue des facilités additionnelles pour les Etats "de moindre développement économique" (4). Il ne s'agit pas véritablement de clauses de sauvegarde.

---

(1)On peut citer, par exemple, les mesures de surveillance des importations.

(2)Il ne s'agit pas de clauses de sauvegarde. La légalité n'est pas une légalité exceptionnelle, elle est intégrée à la légalité normale créée par l'accord.

(3)Annexe G de la Convention pour le Portugal. Décision n°17 du 4.12.1969 relative à l'adhésion de l'Islande.

(4)article 32 a, b, e f du traité instituant l'A.L.A.L.C.

SECTION 2 - LES CARACTERISTIQUES DE LA NOTION

La notion de sauvegarde comporte un certain nombre de traits spécifiques que nous nous efforcerons de dégager. Pour la commodité de leur présentation, nous distinguerons les caractéristiques internes des caractéristiques externes de la notion.

Les premières lui sont propres et découlent de sa nature. Les autres apparaissent par opposition, en comparant la notion avec d'autres, relevant particulièrement du droit international public.

§ 1 - Les caractéristiques internes de la notion.

La première d'entre elles revêt une importance qui semble indéniable : il s'agit du degré d'intensité de la situation dangereuse. Celle-ci caractérise profondément la notion par rapport à toute autre. Elle lui confère une individualité qui lui est spécifique.

L'autre caractéristique touche aux conséquences de la situation dangereuse.

De manière diverse, elle imprègne la notion de clause de sauvegarde de traits distinctifs qu'il sera nécessaire de dégager.

1. Les clauses de sauvegarde sont caractérisées par l'intensité de la situation dangereuse.

La recherche d'une définition précise de la notion de sauvegarde,semble exiger que soient, préalablement, dégagés ses éléments constitutifs. L'esquisse d'une typologie reposant sur l'intensité de la situation dangereuse, offre l'avantage de per-

mettre d'opérer la distinction nécessaire entre les clauses de sauvegarde et des mécanismes différents. Ces derniers peuvent présenter des points de ressemblance et sont susceptibles, parfois d'être utilisés à des fins de sauvegarde. Ils doivent néanmoins en être différenciés.

L'intervention de la situation dangereuse risque de toucher principalement un intérêt économique fondamental de l'Etat membre ou d'atteindre une activité économique à l'intérieur de l'Etat.

in

Au préalable, il n'est pas intéressant de se pencher sur l'étymologie du terme sauvegarde et sur la définition que peuvent en donner les dictionnaires.

Selon le dictionnaire d'E. Littré, le mot sauvegarde provient de sauf et de garde (1). Il est évident que c'est d'un danger qu'il faut se garder ou se protéger. Le dictionnaire de P. Robert définit le mot sauvegarde : protection et garantie accordées par une autorité ou assurées par une institution. Protection défense, personne ou chose assurant cette protection, cette défense" (2).

Le verbe sauver qui avec le nom commun sauvetage provient comme l'adjectif sauf du latin salvus, se définit de la même manière. Ainsi pour P. Robert, sauver : 1° faire échapper (quelqu'un) à quelque grave danger, 2° empêcher la ruine, la des-

---

(1)E. LITTRE "Dictionnaire de la langue française" Tome 6,p.1960. Gallimard-Hachette. Paris 1965 : "garde qui rend sauf" (Le mot sauf est ainsi défini :"ce qui n'est point endommagé, qui est hors de péril". eod. loc.p. 1922).

(2)P.ROBERT "Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française" p. 1611 Société du Nouveau Littré. Paris 1973. Selon E.LITTRE, sauf :"ce qui n'est point endommagé, qui est hors de péril". eod.loc. p. 1922 et selon P.ROBERT :"qui a échappé à un très grave péril, qui est encore vivant après avoir failli mourir" eod.loc.p. 1609.

truction de quelque chose(1).

Enfin la définition du terme sauvegarde donnée par ces dictionnaires ne fait que renforcer cette idée de danger. Pour E. Littré : 1° protection accordée par une autorité quelconque 4° fig. Ce qui sert de garantie ou de défense contre un danger (2). De même chez P. Robert, on retrouve cette conception(3).

Dans certaines langues étrangères, la notion de sauvegarde n'a pas toujours son équivalent (4). Ainsi, en anglais, la doctrine utilise plutôt le terme "escape clause", bien que l'on rencontre parfois le terme de "safeguard" qui lui correspond en tous points au terme utilisé par la langue française (5).

L'idée contenue dans le terme d'"escape" évoque une fuite, une évasion, une dérobade (6), l'action de s'achapper. Une telle idée, comme nous le verrons un peu plus loin, diffère quelque peu de ce que la définition de la notion peut apporter comme élément d'appréciation. S'échapper des obligations contenues dans un accord, s'y dérober ou bien les fuire, sous-entend un mécanisme

---

(1) eod.loc.p. 1612. De même sauvetage : action de sauver (un navire en détresse, son équipage, ses passagers ou son chargement).

(2) eod. loc.p. 1940

(3) 1° protection et garantie (de la personne, de la liberté, des droits) accordés par une autorité ou assurées par une institution. 2° Fig. Protection, défense; personne ou chose assurant cette protection, cette défense.

(4) Dans les autres langues latines, il en va différemment. Ainsi en italien, salvaguardia et en espagnol salvaguardia sont utilisés pour décrire la notion de sauvegarde.

(5) Plus rarement on trouve le terme de "saving clause". Voir par exemple le traité conclu entre la Grande-Bretagne et l'Irlande instituant une zone de libre-échange. R.T.N.U.6.

(6) Harrap's Shorter Dictionnaire Français-Anglais et Anglais-Français p.E 15. Bordas. Paris, 1974.

peu élaboré et inapproprié pour résoudre les difficultés résultant de ces hypothèses alors que précisément le mécanisme des sauvegardes a pour but d'éviter de telles éventualités.

En allemand, la notion de sauvegarde se traduit par "Schutz", la clause de sauvegarde par "Schutzklausel" et la mesure de sauvegarde par "Schutz massnahme" (1). Derrière ces vocables, se profile l'idée de protection. Le dictionnaire traduit d'ailleurs "Schutz" non seulement par sauvegarde, mais aussi par garantie, défense, sécurité ou protection. Ceci se différencie de la terminologie anglaise dans la mesure où il ne s'agit plus d'échapper aux principes de base d'un accord, mais où il est question de se protéger d'un danger. L'idée de protection est également contenue, en français, dans la notion de sauvegarde.

Il est, de ce fait, du plus grand intérêt de rapprocher ces définitions, de la notion, des clauses de sauvegarde, en les envisageant sous l'angle du degré de gravité de la situation dangereuse.

A. La situation dangereuse affecte un intérêt essentiel de l'Etat.

L'Etat en tant que tel, peut subir les assauts d'une crise économique grave.

Une telle crise doit pouvoir être combattue efficacement, par des moyens appropriés.

Un Etat peut être également en proie à un déséquilibre

---

(1)POTONNIER. Dictionnaire de l'Economie, du droit et de Commerce. Tome II Français - Allemand p. 1326 Brandstetter éditeurs. Wiesbaden, 1970.

grave de ses échanges extérieurs : une clause de sauvegarde de la balance des paiements, doit lui permettre de se protéger momentanément contre de tels troubles.

1. Les clauses de sauvegarde générales.

Ces clauses ont comme fonction d'empêcher une crise économique de se propager sur l'ensemble du territoire d'un Etat membre, ou sur tout un secteur de son activité, si ce dernier constitue la base principale de l'accord. En outre, elles doivent permettre de lutter contre les effets de la crise.

Ces clauses ne sont pas très fréquentes, car la plupart des organisations, restent, au niveau des compétences et des pouvoirs,partielles. Seules, celles qui ont une vocation prétendument intégrationniste peuvent disposer de telles clauses, parce qu' elles entendent recouvrir des domaines très vastes. Tel est le cas, du traité Benelux et du traité C.E.C.A. (1)

L'article 14 du traité Benelux peut être utilisé,lorsque les "intérêts vitaux" d'un Etat membre sont en danger (2).Le traité ne précise par le contenu de la notion, ni la nature du danger (3). De son côté, l'article 37 du traité C.E.C.A. permet à un Etat membre, de saisir la Haute Autorité, si l'attitude de

---

(1)Le Traité de Rome en est dépourvu, car il compte plusieurs clauses de sauvegarde spécialisées (articles 70, 73, 107, 108, 115 et 226).

(2)Cet article n'a semble-t-il pas été jusqu'à présent utilisé.

(3)On peut se demander à qui appartient le pouvoir de qualification de ces intérêts. S'il appartient au Comité des ministres d'autoriser les mesures, il semblerait singulier que les autorités nationales puissent disposer de ce pouvoir.

cette dernière, est susceptible de "provoquer dans son économie des troubles fondamentaux". Il n'est pas nécessaire que ceux-ci soient intervenus au moment de la saisine de la Haute Autorité. Ils peuvent n'être que virtuels (1). A côté de l'article 37, sont prévues deux autres clauses de sauvegarde à caractère général, qui s'étendent à toute la Communauté et qui exigent une crise dans l'ensemble des Etats membres.

L'article 58 est destiné à faire face aux situations de pléthore, entraînées par une surproduction, dûe à "une réduction de la demande". L'article 59 règlemente les hypothèses de pénurie sérieuse dans toute la Communauté. La pénurie semble n'avoir plus qu'un intérêt historique, par contre, la crise manifeste de surproduction ne constitue pas une hypothèse d'école.

Selon P. Reuter, une crise manifeste n'est pas un évènement normal et bénin : "il n'est pas nécessaire qu'il y ait réduction en valeur absolue de la demande; dans un système économique où les investissements suivent un rythme accru, la stabilisation absolue de la demande est l'indice d'une crise grave"(2)

---

(1)Cette clause de sauvegarde a été rédigée dans l'intérêt des Etats petits et moyens dont l'économie était, lors de la rédaction du traité, largement tributaire du charbon et de l'acier. P. REUTER "La C.E.C.A.", p. 245. L.G.D.J.Paris 1953.

(2)L'article 58 n'a, semble pas,encore été utilisé jusqu'à présent, sauf comme une des bases juridiques d'une recommandation de la Haute Autorité aux Etats membres concernant la politique commerciale à adopter à l'égard des importations de charbon des pays tiers. J.O.C.E. 11.12.1959.197. La crise de l'acier qui sévit depuis 1974 malgré la demande des industries sidérurgiques n'a pas donné lieu à l'utilisation de l'article 58. Les autorités communautaires ont préféré s'orienter vers une politique de prix minima basée sur l'article 61.

(3)P. REUTER, op.cit. pp. 241-242.

De même, pour l'article 37, l'intensité de la crise et sa gravité déterminent les conditions de son utilisation.

Lors de la crise charbonnière belge, la Haute Autorité a constaté que cette industrie était gravement affectée et connaissait des difficultés graves et persistantes, avec des répercussions considérables sur l'économie belge (1).

De son côté, la grève des mineurs en Grande-Bretagne, lors de l'hiver 1973-1974, a entraîné une chute brutale de la production de charbon et de coke en pleine crise pétrolière.

---

(1) Décision n°46-59 du 23.12.1959 relative à l'application de l'article 37 du traité pour le Royaume de Belgique. JO. 31.12.1959.1327. Un important stock de charbon n'était pas écoulé et les jours chômés étaient de plus en plus nombreux. La production charbonnière représentait 12 % de la valeur des biens produits en Belgique et elle employait 10 % de la main-d'oeuvre. De plus, ces difficultés entraînaient des répercussions graves pour plusieurs régions belges.

Cet article n'est pas limité à la période de transition. D'autre part, il semblerait que les rédacteurs du traité aient voulu insérer un tel mécanisme, de peur de voir le Marché commun comme l'écrit, P. Reuter "être dans son principe même la cause des troubles". op.cit. pp.246-247. Les crises charbonnières ne sont guère imputables aux effets du traité C.E.C.A. Celui-ci a servi, au contraire, à adoucir la rigueur de ces crises dues à une évolution économique générale irrésistible. Cependant ces constatations quant aux effets de la crise charbonnière sur l'économie belge ont été contestées devant la Cour de Justice par certaines entreprises de la R.F.A. Ces requérantes soutenaient que "la régression ultérieure de la vente du charbon belge, telle qu'elle se manifeste également dans tous les autres pays de la Communauté producteurs de charbon, entraînerait des troubles de ce genre". Arrêt du 13.7.1961. Aff. jointes 2 et 3/60. Niederrheinische Bergwerk-A.G. et U.A.S. e V.contre Haute Autorité Rec.VII. 277.

La Haute Autorité assura que la production charbonnière belge avait diminué de 7 millions de tonnes en l'espace de trois années alors qu'elle ne devait pas diminuer de plus de 0,9 million de tonnes par an. Par conséquent, une réduction plus forte aurait vraisemblablement porté sérieusement atteinte à l'ensemble de l'économie belge". Rec.VII.278. La Cour n'a pas pu trancher au fond car elle a jugé les requêtes irrecevables.

Toute l'économie britannique risquait de sombrer du fait des difficultés de l'industrie charbonnière et sidérurgique (1). On constate que seul un danger grave peut légitimer le recours à des clauses dérogatoires.

Ces différentes dispositions sont incontestablement des clauses de sauvegarde, du fait de l'existence ou de la menace d'une situation dangereuse et grave. Par contre, il existe un certain nombre de mécanismes, qui sont parfois à tort qualifiés de clauses de sauvegarde, qu'il faut évoquer ici.

Ainsi les articles 103 et 235 du traité C.E.E., 88 et 95 du traité C.E.C.A., XXIII et XXV du G.A.T.T., et 31 de l'A.E.L.E. peuvent prêter à confusion (2).

L'article 103 du traité C.E.E. concerne la politique de

---

(1)Pour certains produits sidérurgiques non couverts par le traité C.E.C.A.(utilisés dans les secteurs pétrolier, automobile et le bâtiment), la Commission a accordé des mesures de sauvegarde sur la base de l'article 135 de l'Acte d'adhésion permettant de limiter les exportations vers les pays tiers et de les contrôler vers les Etats membres. Décision de la Commission du 14.2.1974 JO. L.19.3.1974.14, remplacée le 19.6.1974 par un système de "Open general Export Licence" pour les produits sidérurgiques. JO. L.12.7.1974.21. Décision de la Commission du 18.2.1974 relative à l'application pour le Royaume-Uni de l'article 37 du traité instituant la C.E.C.A. JO. L.19.3.1974.20. modifiée le 25.6.1974 JO L.12.7.1974.25.

(2)Selon un auteur, l'article 235 du traité C.E.E. se réfère à une situation de nécessité, ou sui generis, de caractère non pas économique mais fonctionnel : la Communauté risquerait de voir compromise la réalisation de l'un de ses objets. P. GORI, op.cit.p. 261.

Selon T.FLORY, l'article XXV du G.A.T.T., concerne les changements qui peuvent survenir de manière imprévue dans le commerce international : cela permet au G.A.T.T. de s'adapter rapidement à son évolution. T.FLORY "Le G.A.T.T." pp. 83-84, L.G.D.J. Paris 1968.

conjoncture. Selon P. Reuter, le traité C.E.E. contrairement au traité C.E.C.A. n'a pas prévu de dispositions précises et des mécanismes lourds pour les périodes de crise (1). La politique de conjoncture déborde largement les problèmes soulevés par une telle situation. Elle concerne, selon P. Reuter "l'état continu des variables dont les relations déterminent l'expression, l'équilibre ou la récession" (2). Les pouvoirs accordés au Conseil dans le cadre de l'article 103-2 sont vastes et leur utilisation dépend des circonstances. Les "mesures appropriées à la situation" qui peuvent être décidées, sont susceptibles d'être motivées par des raisons diverses, liées à la régulation de l'activité économique des Etats-membres. Dans certains cas, les mesures prises peuvent être dues à une situation dangereuse : une crise monétaire par exemple (3). L'article 103 n'a pas pour finalité première la protection contre un danger. Son but est d'adopter l'économie des Etats membres aux fluctuations économiques.

Il en va de même de l'article 235 du traité C.E.E. et de l'article 95 du traité C.E.C.A.

Les autorités communautaires, en vertu des pouvoirs implicites, peuvent prendre des mesures lorsqu'une action est né-

---

(1)P.REUTER "Organisations européennes", p. 344. P.U.F. Paris 1971. Voir H.WAELBROECK "Les Novelles" op.cit.p. 907.

(2)P. REUTER eoc.loc.p. 344.

(3)Règlement du Conseil du 12.5.1971. JO. 12.5.1971.1. Voir aussi les arrêts du 24.10.1973 Aff. 9/73 Schlüter Rec.1973. 1153 et Aff. 5/73 Balkan Rec. 1973. attendu n° 4.
Des requérants contestaient l'utilisation de l'article 103-2 la Cour a estimé que "la soudaineté des évènements auxquels la Cour a eu à faire face, l'urgence des mesures à prendre, la gravité de la situation " justifiaient l'utilisation de l'article 103. Elle a aussi affirmé que l'unité du marché commun était en péril, de fait de la libération des taux de change et que des mesures destinées à préserver la politique agricole commune étaient indispensables.

cessaire et que le traité n'a pas prévu de pouvoirs d'action. Ces articles permettent d'instituer des mesures correctives, destinées à éliminer des distorsions, par exemple.

L'article 235 et l'article 95 ne sont pas, non plus, des clauses de sauvegarde, car il peut en être faut usage, indépendamment de l'existence d'une situation dangereuse ou d'un danger grave (1).

---

(1) L'article 235 a été utilisé dans le cadre de la politique agricole commune.

En 1962 pour pallier les difficultés provenant de distorsions affectant des produits non encore pourvus d'une organisation commune de marchés. Décision du Conseil du 4.4.1962. JO. 30.4.1962.999.

En 1972, il a été employé, en remplacement de l'article 103 lors des crises monétaires, lorsqu'il a été décidé de "communautariser" les montants compensatoires monétaires. Règlement 2746/72 du Conseildu 19.12.1972 JO. L.28.12.1972. 148.

De son côté, l'article 95 du traité C.E.C.A. a été utilisé lors de la crise charbonnière des années 1958-1960, pour permettre d'instituer des mesures destinées à sauvegarder la continuité de l'emploi. Le contexte montre qu'il s'agissait d'une situation dangereuse face à un cas non prévu par le traité.

Décision 27-58 du 5.11.1958 relative à l'octroi d'une aide financière destinée à alléger la situation résultant dans l'industrie charbonnière de l'accumulation exceptionnelle de stock qui met en péril la continuité de l'emploi. JO 14.11.1959 JO 27.1.1959.105.

La décision se base sur les articles 2,3 et 95 du traité, ainsi que sur le paragraphe 23 de la Convention relative aux dispositions transitoires qui permet à la Haute Autorité d'octroyer, selon certaines modalités, différentes catégories d'aides.

Voir aussi les décisions 22-59 du 25.3.1959 JO 3.4.1959. 418 et 45-59 du 16.12.1959 JO 21.12.1959. 1305.

Sur l'utilisation des pouvoirs implicites dans le traité C.E.C.A. et son application jurisprudentielle
Arrêt du 29.11.1956. Fédération nationale charbonnière de Belgique contre Haute Autorité Aff.8/55 Rec.1955-1956.291.

Arrêt du 15.7.1960 République italienne contre Haute Autorité Aff. 20/59 Rec.1960.663.

De son côté, l'article XXV du G.A.T.T., concerne l'hypothèse de circonstances exceptionnelles. Il autorise les Parties Contractantes, à relever en cas de circonstances exceptionnelles, un Etat membre d'une de ses obligations. Cette notion, semble avoir une portée très large: elle est utilisable, dans la mesure où rien n'est prévu par d'autres dispositions de l'Accord.

Il appartient aux Parties Contractantes de déterminer le contenu de la notion et d'autoriser un Etat à bénéficier des dispositions de cet article.

Enfin, les articles 88,3 b du traité C.E.C.A. et 31 de l'A.E.L.E. réglementent les manquements des Etats membres.

Ils permettent, lorsque les conditions sont réunies, de suspendre certaines dispositions de l'accord (article 31 de l'A.E.L.E.) ou de prendre des mesures dérogatoires (article 88,3 b du traité C.E.C.A.).

La situation dangereuse n'est pas la caractéristique commune de ces mécanismes. Ceux-ci ont une finalité beaucoup plus large, contrairement aux clauses de sauvegarde, qui viennent de faire l'objet de l'analyse. Cela n'exclut pas, comme nous l'établirons qu'en certaines circonstances des mesures de sauvegarde puissent être fondées sur ces mécanismes. Mais ces derniers doivent être clairement distingués des clauses de sauvegarde. L'intensité de la situation dangereuse est un élément qui permet précisément de faire apparaître cette différence fondamentale.

2. Les clauses de sauvegarde de la balance des paiements.

L'importance de ces clauses n'est plus à démontrer (1):

---

(1)Déjà en 1952 dans sa plaidoirie devant la Cour internatio-

./.

nous savons déjà qu'elles sont indispensables à un bon fonctionnement d'un accord économique international, instituant une zone de libre-échange ou une union douanière, puisque que les échanges commerciaux, en constituent l'objet principal. Le domaine de la balance des paiements est extrêmement sensible aux aléas politiques, économiques et sociaux. Les changements politiques, les désordres, la hausse des prix peuvent entraîner un déficit prolongé de la balance des paiements par suite de la fuite de capitaux par exemple (1). A ces causes de déficit (2), viennent s'ajouter cumulativement des raisons psychologiques de nature souvent spéculative. Ce schéma correspond à la situation de pays industrialisés et développés. Pour les pays en voie de développement et pour ceux qui sont en état de crise endémique, ce schéma n'est pas applicable : les causes des déficits sont dans ce cas structurelles et inhérentes du degré de développement économique de ces Etats.

...nale de justice, M. Paul REUTER évoquait les nécessités de l'équilibre de la balance des paiements et les contraintes qui en résultaient pour les Etats : institution du contrôle des changes, restrictions quantitatives, justifiés par la situation (péril pour l'équilibre économique fondamental de l'Etat et invocation possible de la force majeure (Plaidoirie du 16.7.1952).
Affaire relative aux droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc. Mémoires, plaidoiries, documents Volume II pp.180-184.

(1) Sur ce point : L.CARTOU "Organisations européennes", op.cit. p. 370.

(2) Les excédents de la balance des paiements, s'ils peuvent poser des problèmes pour l'Etat qui en est le bénéficiaire ne nécessitent pas des mesures de sauvegarde de cette nature, bien au contraire. On peut citer quelques exemples d'Etats qui ont pris des mesures restrictives pour freiner l'afflux de capitaux étrangers. (La Suisse utilise souvent cette technique).

Une aggravation supplémentaire peut résulter de l'entrée en vigueur de l'accord pour les Etats les moins dynamiques et défavorisés économiquement. Ils risquent alors de connaître des déséquilibres graves et ne pas être en mesure de remplir leurs obligations, bien que parfois des dispositions spéciales leur assurent de par l'accord, un statut différencié (1). Ces Etats connaissent fréquemment un taux d'inflation plus important, un taux de chômage plus élevé, des risques de troubles économiques et sociaux plus fréquents.

Il n'est pas surprenant que leur vulnérabilité n'affecte si souvent l'équilibre de leur balance des paiements. De manière générale, la formulation utilisée pour décrire les situations conduisent à l'utilisation des mesures de sauvegarde est le plus souvent laconique. On peut s'interroger sur les raisons qui président au choix d'une formulation aussi brève. Ainsi l'article 19 de l'A.E.L.E., repris par l'article 18-2 de la Z.L.E.I.G.B. et par l'article 28 du M.C.C. permet à tout Etat membre d'introduire des restrictions quantitatives à l'importation en vue de sauvegarder sa balance des paiements. (2) Une description aussi vague est destinée à justifier des dérogations assez aisées. Cette concision dans la description de l'origine des crises peut s'expliquer par la volonté des rédacteurs de l'accord de ne pas réglementer trop étroitement un domaine qui relève, dans ces hypothèses, de la souveraineté des Etats membres. Le manque de précision ne les enferme pas dans des schémas rigides et préétablis règlementant une réalité mouvante et parfois imprévisible. Dans ces conditions, les Etats membres,

---

(1)Statut du Portugal dans la Convention de Stockholm et décision du Conseil relative à l'adhésion de l'Islande.

(2)Les mesures de sauvegarde doivent être conformes aux autres obligations internationales que l'Etat concerné peut assumer en vertu d'autres engagements internationaux.

pour faire face à la situation dangereuse, peuvent avec souplesse réaliser l'adéquation des faits à une norme générale et abstraite.

Certaines clauses de sauvegarde de la balance des paiements sont un peu plus précises. Ainsi l'article XII du G.A.T.T. permet à tout Etat membre de "sauvegarder sa position financière extérieure et l'équilibre de sa balance des paiements".

L'article 16 du P.A.M. envisage une détérioration sérieuse qui conduit l'Etat affecté à adopter des mesures de redressement, de même les articles 12-2 du M.C.A.E. et 10-3 du M.C.A.C. qui exigent l'existence respectivement de difficultés ou de difficultés sérieuses dans la balance des paiements ou l'article 5-3 de la Z.L.E.A.N.Z. qui peut être utilisé, si la situation de la balance des paiements de l'Etat "serait ou risquerait d'être gravement compromise."

Dans les Codes établis par l'O.C.D.E., on trouve trois séries de raisons permettant d'invoquer la clause de sauvegarde. L'article 7 autorise un Etat membre à ne pas prendre intégralement les mesures de libération "si sa situation économique et financière le justifie". Il s'agit de la disposition la plus générale et de nature préventive (1).

L'article 7 b correspond davantage aux critères d'une clause de sauvegarde : "si les mesures de libération ... provoquent de graves troubles économiques ou financiers dans un Etat membre, celui-ci peut revenir sur lesdites mesures".

---

(1)S'agit-il d'une clause de sauvegarde ? L'élément de danger ou de menace n'est pas forcément inclus dans cette disposition. Il ne s'agit pas, d'autre part, d'une suspension de la légalité existante au profit d'une légalité exceptionnelle mais de la dispense provisoire d'application d'obligations nouvelles à appliquer. L'article 7 a est une mesure d'échelonnement.

L'article 7 c ne concerne que la balance globale des paiements d'un Etat membre. Il faut qu'elle "évolue défavorablement à une cadence et dans des circonstances, notamment l'état de ses réalités monétaires, qui lui paraissent dangereuses". De son côté, l'article 108 du traité C.E.E. peut être utilisé en cas de "difficultés ou de menace grave de difficultés" dans la balance des paiements d'un Etat membre. Ces difficultés touchent de près l'économie de l'Etat qui est affecté et elles peuvent également affecter d'autres Etats membres, si ce n'est la Communauté entière. Aussi, il n'est pas nécessaire que ces difficultés existent. Une menace suffit à remplir les conditions de l'article 108, du moment qu'elle présente un caractère de gravité marquée. En quelque sorte, il faut que le dommage soit certain mais futur. Dans un domaine aussi sensible des relations économiques d'un Etat, il est légitime de prévoir un mécanisme de nature préventive. En ce qui concerne, les difficultés déjà intervenues, celles-ci ne doivent pas nécessairement être graves. Le caractère essentiel de la balance des paiements pour un Etat membre permet de l'expliquer.

Deux autres clauses de sauvegarde du traité C.E.E. concernent plus ou moins directement la balance des paiements.

L'article 73 régit les mouvements de capitaux qui entraînent des perturbations dans un Etat membre.

Il n'est pas précisé s'il ne s'agit que des sorties de capitaux. Rien ne s'oppose à ce que l'article 73 soit invocable pour lutter contre des entrées de capitaux provenant d'autres Etats membres (1).

---

(1) En cas d'urgence ou si le secret l'exige, l'Etat peut prendre lui même les mesures de protection sous réserve du contrôle ultérieur de la Commission qui peut se substituer à l'Etat. L'article 73 aurait pu être utilisé lors des crises monétaires des années 1971-1973 qui ont été marquées par des spéculations monétaires se traduisant par des brusques

./.

L'article 107 concerne la politique du taux de change qui est liée à la balance des paiements. Les conditions sont réunies si un autre Etat membre ne respecte pas les objectifs du traité en la matière exprimés à l'article 104 : assurer l'équilibre de la balance des paiements, maintenir la confiance dans la monnaie, assurer un haut degré d'emploi et la stabilité du niveau des prix.

La politique de la Commission confirme ces dispositions. Ainsi lorsqu'elle autorise en 1974 l'Italie à prendre des mesures de sauvegarde (1), elle constate que "la situation économique italienne a été caractérisée dans les derniers mois par un taux de croissance élevé et par une forte expansion de la consommation". Ces tendances n'ont rien de négatif mais poursuit la Commission :"l'évolution de la demande globale a entraîné une accélération rapide du processus inflationniste, une forte détérioration de la balance des paiements (2) et, par voie de conséquence, une dépréciation marquée de la lire italienne".

En juillet 1975, la Commission a également autorisé la Grande-Bretagne à prendre certaines mesures de sauvegarde limitées.

...mouvements importants de capitaux. On peut également citer l'article 70 du traité C.E.E., qui bien qu'utilisable par l'Etat seul, reste soumis à un contrôle étroit de la part des autorités communautaires. Un Etat membre peut prendre certaines mesures, si des transferts de capitaux se produisent à destination de pays tiers, grâce à des divergences de réglementation entre les législations des Etats membres, relatives à la libre circulation des capitaux et si elles provoquent ainsi des difficultés.

(1)Décisions de la Commission du 8.5.1974 JO. L.8.6.1974.18.

(2)Les interventions brutes de l'Italie se sont élevées sur le marché des changes de juin 1972 à mars 1974 à 10370 millions de dollars alors que son stock d'or ne représentait en juin 1974 que 1805 milliards de lires (7000 milliards de lires au taux du marché). Le Monde 11.6.1974 p.11.

B. La situation dangereuse affecte une activité économique dans l'Etat.

L'Etat n'est ici, pas en cause, en tant que tel. Il n'est pas atteint directement par la situation dangereuse. Les perturbations graves affectent non pas l'Etat dans son ensemble, elles touchent une branche de son économie en une région.

L'intensité de la situation dangereuse est peut être identique, mais sa localisation et son cadre changent.

Elle va atteindre un secteur ou une région pouvant être certes important, mais sans mettre en péril l'Etat lui-même,du point de vue économique.

Les troubles graves peuvent intervenir de la manière suivante : le plus souvent, le secteur d'activité économique ou la région, sont vulnérables, avant que les troubles n'interviennent. Cette fragilité va les affaiblir vis à vis de la concurrence des autres Etats membres.

L'entrée en vigueur de l'accord, suivi de la suppression progressive des restrictions quantitatives et des autres obstacles aux échanges est susceptible d'entraîner des difficultés graves, dans un secteur ou dans une région de l'Etat membre. Les clauses de sauvegarde de cette nature, suivent, à peu près toutes, ce même cheminement.

Ainsi, l'article XIX du G.A.T.T., qui sera repris,de manière similaire, par les clauses de sauvegarde, de certains accords élaborés ultérieurement, prévoit son mode d'utilisation.

Lorsqu'un produit est importé dans des quantités et à des conditions telles qu'un préjudice grave en résulte ou pourrait en découler pour les produits équivalents fabriqués dans l'Etat membre, cet Etat peut recourir à des mesures de sauvegarde (1).

---

(1)De même, l'article XIX prévoit l'hypothèse où une concession

./.

L'intensité de la situation dangereuse est donc précisée explicitement : son degré de gravité ne laisse aucun doute sur la nature des difficultés. De même, les clauses de sauvegarde des accords conclus postérieurement mettent en évidence la nature des perturbations devant intervenir.

Par exemple, l'article 20 de la Convention de Stockholm, dans sa version actuelle, exige des difficultés graves devant menacer un secteur de l'activité économique ou une région (1).

Avant sa modification en 1970, cette clause prévoyait qu'une augmentation sensible du chômage devait se produire à la suite de la diminution "appréciable de la demande intérieure du produit national." Un lien de causalité devait être démontré et établi entre la diminution de la demande intérieure du produit national et l'accroissement des importations des autres

---

...concernant une préférence a été accordée par un Etat qui entraîne une menace ou un préjudice grave affectant les producteurs nationaux de produits similaires. Dans les deux hypothèses, il faut que les engagements assumés par l'Etat entraînent un fort accroissement des importations. Cet article a été cependant assez peu utilisé. (voir l'analyse de T.FLORY op.cit.p. 83). On trouve cependant des mesures prises sur cette base par l'Australie (3.4.1973 pour la bonneterie), le Canada (17.7.1973 pour les cerises fraîches) ou par Israël (6.8.1970 pour les appareils radiotéléphoniques et radiotélégraphiques).

Ces mesures qui sont communiquées par les Etats membres au Secrétariat du G.A.T.T. ne font pas mention de manière circonstanciée des raisons qui conduisent à l'utilisation de l'aticle XIX. Les communications des Etats membres se bornent à reprendre le libellé ou le sens de l'article XIX et à l'appliquer au produit concerné :"le gouvernement canadien a dû prendre cette mesure parce que les producteurs canadiens de cerises fraîches subissaient un préjudice grave du fait que les pris d'importation sont bas au point de provoquer une désorganisation du marché"(17.7.1973 L/3887).

(1)En 1967, le gouvernement autrichien a invoqué l'existence de difficultés dans un secteur particulier de l'industrie. Le chômage, en effet, s'étendait, dans l'industrie autrichienne des allumettes. La demande intérieure avait forte-

./.

Etats membres du même produit ou d'un produit similaire (1).

Les articles 7 et 9 de la Z.L.E.A.N.Z.,19 de la Z.L.E.I.G.B. et 29 du M.C.C. reproduisent à peu près fidèlement ces conditions d'utilisation.

Quant aux autres clauses de sauvegarde sectorielles ou régionales (article 226 du traité C.E.E., article 23 de l'A.L.A.L.C. (2), article 41 de l'U.D.E.A.C., article 79 de l'Accord de Carthagène), elles prennent en considération la

---

...ment diminué du fait d'importations plus élevées,en provenance de la zone de libre-échange.
L'Autriche estimait que les dispositions de l'article 20 étaient applicables. Les autres pays estimaient, au contraire que, toutes les conditions prévues par l'article 20, n'étaient pas remplies. Etant donné le nombre peu élevé d'ouvriers en chômage dans cette industrie, ces pays estimaient que l'industrie autrichienne des allumettes ne pouvait être considérée comme un secteur de l'activité économique au sens de la Convention. (8e rapport annuel de l'A.E.L.E. p. 35).
Voir aussi John S.LAMBRIDINIS " The Structure,Function and Law of a free trade area" pp.176-185. Stevens and Sons. London 1965.

(1)L'article 20 de la Convention de Stockholm, suppose pour pouvoir être utilisé "des difficultés imprévues et graves" dans un secteur de l'activité économique ou dans une région. La gravité de ces difficultés doit-elle s'apprécier par rapport au moment où la convention a été conclue ou bien par rapport à la période qui précède les difficultés ? Il semble que ce soit par rapport au moment de la conclusion de l'accord, puisque ces difficultés doivent être imprévues.
En décembre 1973, la Norvège invoquait cette clause de sauvegarde en se fondant sur une "sérieuse pénurie d'approvisionnement" dans le bois de sciage". On peut se demander si les conditions étaient réunies: Une forte demande à l'exportation d'un produit qui constitue un débouché. 14e rapport de l'A.E.L.E. 1973-74, pp.16-17.

(2)L'article 23 de la Convention de Montevideo pose comme condition d'utilisation, l'existence d'un fort courant d'importations de produits en provenance de la zone de libre échange. Ces produits doivent figurer dans le programme de libération. Leur importation doit être effectuée dans des "conditions telles qu'elles entraîne ou menacent d'entraîner un préjudice grave". Le préjudice doit être la conséquence

./.

notion de "difficultés graves" ou de "perturbations graves".

L'ensemble de ces moyens de protection témoigne d'une grande unité : les difficultés graves prises en considération, révèlent sans équivoque le caractère sérieux du danger et l'appartenance de ces dispositions aux clauses de sauvegarde.

Par contre, dans ces mêmes accords, on peut découvrir des mécanismes voisins en apparence des clauses.

En matière d'atteintes à la concurrence de la part d'entreprises ou même d'Etats membres, dans le domaine des aides, des dispositions sont établies, qu'il est bon de distinguer des clauses de sauvegarde.

Par exemple, l'article 46 du traité C.E.E.envisage l'hypothèse d'un Etat membre qui exporte des produits agricoles vers ses partenaires et qui dispose dans sa réglementation interne d'une organisation nationale de marché. Cette dernière est, ainsi susceptible d'affecter la concurrence en plaçant les produits agricoles de cet Etat, dans une position avantageuse. Dans ces conditions une taxe compensatoire peut être appliquée, après fixation de son montant par la Commission (1). Les mesures prises "ont pour but de placer la production interne sur un pied d'égalité avec les produits des autres Etats membres(2).

...d'un montant élevé en volume et en valeur de ces importations. Les éléments de prix, les facilités de crédit font partie de ces conditions."Les décisions prises sur la base de cet article, ne donnent guère de précisions sur les conditions de mise en oeuvre."
Résolution 219 (VII) du 14.12.1967 de la Conférence des Parties contractantes article 2.
Par exemple Résolution 223 du 4.1.1971 du Comité exécutif permanent en faveur de l'Uruguay. Résolution 280 du 27.4. 1971 en faveur de la Colombie.

(1)Décision de la Commission du 15.3.1961. J.O.C.E. 13.4.1961. 595.Décision de la Commission du 28.4.1961. J.O.C.E.24.6. 1961.825.

(2)P.GORI, op.cit.p. 113.

L'article 46 a perdu sa raison d'être, du fait de l'instauration des organisations communes de marchés agricoles.

De son côté, l'article 67 du traité C.E.C.A. concerne l'action d'un Etat qui serait susceptible d'exercer une "répercussion sensible sur les conditions de la concurrence"aussi bien au détriment d'entreprises situées sur le territoire de cet Etat, que d'entreprises installées dans d'autres Etats membres. Si une telle action est de nature en "élargissant substantiellement, autrement que par variation des rendements, les différences de coûts de production, à provoquer un déséquilibre grave", la Haute Autorité peut prendre des mesures. L'article 67 peut être utilisé, par exemple, en cas de variations brusques des coûts salariaux ou, au contraire, dans l'hypothèse de blocage de ceux-ci, à la suite de l'intervention de l'Etat, ou en cas de manipulation monétaire (1).

A ces mécanismes destinés à contre-balancer les atteintes aux conditions de la concurrence, on peut ajouter les articles 74.2 du traité C.E.C.A., 73 du traité C.E.E., 5 de l'A.E.L.E. et 3 de la Z.L.E.I.G.B.

Ces dispositions ne sont pas des clauses de sauvegarde, elles ont une vocation stabilisatrice et compensatrice. L'article 67 du traité C.E.C.A. se rapproche le plus de la notion de clause de sauvegarde. Cependant, même au sein de la Cour, les analyses divergent, quant à la nature exacte de l'article 67 : l'article 67 se bornerait à prévoir des mesures de sauvegarde à adopter contre l'action d'un Etat pour compenser les désavantages économiques résultant d'une action étatique (2),

---

(1) Recommandation de la Haute-Autorité du 11.3.1959 au gouvernement français. J.O.C.E. 23.11.1959.391.
Arrêt du 23.2.1961 Aff. 30/59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg / Haute Autorité Rec. 1961.41.

(2) Arrêt du 10.5.1960 Aff.jointes 27-29/58 Hauts Fourneaux de Givors Rec. 1960.526.

tandis que dans cette même affaire, l'avocat général nettement plus prudent, soutient qu'il s'agit de mesures de défense des organes de la Communauté contre des mesures générales des Etats membres (1).

De même, en matière d'aides, on peut découvrir des mécanismes divers, les uns destinés à en contrebalancer les effets (article 13 de la Convention de Stockholm, article 25 du M.C.C.), les autres à les autoriser, sous certaines conditions (article 93 C.E.E.).

Ces différents moyens d'action peuvent, en cas d'apparition d'une situation dangereuse et grave, servir de base à des mesures de sauvegarde. Tout dépend des circonstances, comme nous le verrons.

2. Les clauses de sauvegarde sont déterminées par les conséquences de la situation dangereuse.

Les effets de la situation dangereuse sont multiples. En premier, elle a pour corollaire l'insuffisance de la légalité ordinaire, habituellement appliquée.

La situation dangereuse, par sa gravité, a pour effet de rendre la légalité ordinaire inopérante. Cette incapacité risque d'entraîner, vis à vis de l'accord et des Etats membres, une suspension partielle, dont la durée dépendra de la gravité de la situation. Cependant, les clauses de sauvegarde imposent des limites à la situation dangereuse et à l'application de mesures de sauvegarde.

---

(1) Conclusions K.ROEMER Rec. 1960.561.
Dans le même sens P. REUTER " La C.E.C.A.", op.cit.p. 194.

La dernière conséquence de la situation dangereuse est d'imposer la suspension partielle de la légalité ordinaire, selon une procédure et des principes prédéterminés.

A. L'insuffisance de la légalité ordinaire.

Dans les accords qui font l'objet de notre analyse, coexistent comme nous le savons déjà deux types de règles juridiques.

Les unes sont destinées à assurer le fonctionnement régulier des mécanismes institués, les autres servent à remplacer les premiers, lorsqu'il s'avère qu'ils ne peuvent plus, provisoirement, remplir leur fonction.

La légalité ordinaire est la plus souvent utilisée, cela paraît évident. Les règles juridiques appartenant à cette légalité doivent permettre de faire face à la plupart des situations. Ce n'est que lorsqu'une situation soit du cadre de l'ordinaire et qu'elle la rend inefficace, que la légalité de crise peut être employée.

Par contre, la légalité extraordinaire prévue, lors de l'élaboration de l'accord, doit être efficiente en toutes circonstances. Il faut, toutefois prendre en considération, le fait que le dynamisme d'un accord peut bouleverser profondément les données économiques ou sociales, qui, en quelques années, sont susceptibles de varier considérablement (1). Même, si les rédacteurs du traité ne peuvent pas tout prévoir, parce que certains éléments imprévus échappent à leurs prévisions, la léga-

---

(1) P. GORI, op.cit.p. 21: A.MANIN op.cit.pp. 9-10; J.BOULOUIS et R.M.CHEVALLIER op.cit. pp.157-158.

lité exceptionnelle, a pour fonction, en prenant en considération l'impondérable, de permettre à l'Etat intéressé de se défendre.

Plusieurs auteurs ont expliqué les raisons présidant à l'utilisation du droit d'exception. Un traité de longue durée ne peut pas prévoir toutes les éventualités, écrit M. Kovar : les objectifs assignés par celui-ci "imposent aux parties contractantes des contraintes sans commune mesure avec celles qui résultent d'accords commerciaux". Les clauses de sauvegarde, poursuit l'auteur, sont destinées à maîtriser l'imprévisible(1).

Effectivement, la maîtrise du futur ne peut se réaliser par le biais des règles normales de l'accord. Ces dernières ne sont pas en mesure d'y faire face, car de tels évènements exigent des moyens de défense appropriés.

Tel est également l'avis de M. Gori qui estime que la situation qui justifie le recours aux mesures de sauvegarde, se caractérise par l'"insuffisance de la règle normale pour répondre aux exigences reconnues par le droit, qui se posent dans le contexte anormal" (2).

---

(1)R.KOVAR "La Commission gardienne des traités" op.cit.p.88. De son côté, J.ELLUL critique de manière générale la notion de droit d'exception. Selon cet auteur, elle "repose à la fois sur une fausse conception du droit et sur le fait que ce droit n'est plus qu'un instrument aux mains de l'Etat ... Le droit d'exception est l'apparence juridique de la raison d'Etat". "Sur l'artificialité du droit et le droit d'exception". Archives de Philosophie du Droit T.V. 1965 pp.201-204. La critique porte en fait sur le droit d'exception qui est créé à l'occasion de l'intervention d'un danger et dans l'ordre juridique interne des Etats. Elle porte sur les régimes d'exception institués lors de crises graves portant atteinte aux droits de l'homme. Il estime que le droit est précisément fait pour les situations de crise. Il semble contester la juridicité du droit d'exception.

(2)P. GORI, op.cit.p.49.
En droit public interne, on connait la notion des circonstances exceptionnelles, dégagée en France par la jurispru-

./.

La gravité de la situation dangereuse ne permet pas aux règles régulières de faire face aux situations exceptionnelles. Aussi, les rédacteurs de ces différents traités prennent-ils la précaution de prévoir des clauses de sauvegarde : ils supposent que des crises économiques risquent de survenir pendant la période d'application de l'accord.

Ils veulent ainsi éviter que, face à une telle situation les Etats membres, liés par leurs obligations, ne soient obligés de choisir entre le respect du traité et la violation de celui-ci (1).

De plus si des clauses de sauvegarde ont été insérées dans ces accords, c'est précisément pour éviter des lacunes dans l'ordre juridique, lorsque de telles hypothèses se réalisent(2).

L'insuffisance de la légalité ordinaire ne doit pas por-

...dence du Conseil d'Etat à la suite de la guerre de 1914-1918. Des mesures illégales en temps normal peuvent devenir légales en certaines circonstances parce que nécessaires pour assurer l'ordre public et la marche des services publics. M. de LAUBADERE décrit cette légalité et la manière dont elle s'insère dans l'ordre juridique :"Au contenu de la légalité normale se trouve ainsi substituée une légalité d'exception dans laquelle l'autorité administrative bénéficie d'une extension de compétence qui n'était pas prévue par la loi". Traité de droit administratif T.I, p.268, 6e édition, L.G.D.J. Paris 1973.

Ce qui distingue cependant cette notion de celle de sauvegarde, c'est l'absence d'une norme pouvant être utilisée. Les clauses de sauvegarde ont précisément pour objet d'éviter une telle lacune.

(1) C'est ce que C.A. COLLIARD explique dans son cours de droit administratif européen op.cit.p. 282, idée que nous reprendrons et développerons plus loin. Voir aussi A.MANIN, op.cit.p.

(2) L.SIORAT définit les lacunes en droit international comme étant le "défaut des traités et de la coutume qui ne prévoient pas la solution d'un cas d'espèce". "Le problème des lacunes en D.I.P. p.3, L.G.D.J. Paris 1959; cette conception ne prend pas en considération la possibilité de lacunes pour un domaine ou un secteur assez vaste.

ter atteinte à la continuité d'application du droit. Pourtant, dans un système aussi perfectionné que les Communautés européennes, la Cour de justice semble admettre, à titre exceptionnel, l'éventualité de lacunes : une organisation commune de marché pourrait à son début ne pas se "révéler complètement adéquate" aux buts de l'article 39 du traité et pourrait ainsi présenter des lacunes susceptibles de mettre en péril la stabilité du marché.

Les institutions responsables, estime la Cour, doivent adopter les règlements mais "il leur est loisible de prendre, en attendant, des mesures provisoires" se limitant aux Etats les plus touchés (1).

Ces lacunes démontrent aussi que l'insuffisance de la légalité ordinaire nécessite une légalité de crise. Par ailleurs, dans ce même ordre d'idées, il est possible d'opposer sur ce point, les clauses de sauvegarde à la légitime défense ou aux représailles. L'existence et l'usage de ces deux moyens de défense, reflète l'insuffisant degré d'organisation de la société internationale et sa structuration déficiente (2). Les clauses

---

(1) Arrêt du 2.7.1974 Aff.153-74. Hotz/Conseil et Commission. Rec.1974.677.
Dans une affaire récente, l'avocat général Capotorti, se demandait si dans des situations d'urgence, les Etats membres pouvaient adopter des mesures restrictives à titre exceptionnel, dans une hypothèse où il n'existerait pas de dispositions communautaires permettant de faire face à la situation particulière.
Conclusions dans l'arrêt du 16.3.1977 Aff. 68/76 Commission /France Rec. 1977.539-540.

(2) Les représailles consistent en un acte illicite qui répond à un autre acte illicite antérieur, la rétorsion est une mesure conforme au droit prise par un Etat pour défendre ses intérêts. Le droit de légitime défense consacré par l'article 51 de la charte des Nations Unies permet à un Etat victime d'une agression de réagir contre l'auteur de cette agression, y compris par des mesures contraires au droit international.

de sauvegarde, au contraire, témoignent d'un type d'organisation assez perfectionné, permettant d'éviter des actions unilatérales arbitraires, mais qui toutefois engendre des contraintes, à la charge des Etats.

L'inadaptation de la légalité ordinaire provient, en partie des modifications substantielles dans les structures économiques, qui ont pu intervenir. Ces modifications ont pu produire des situations, rendant indispensable la légalité exceptionnelle, parce qu'elle est la seule à pouvoir y faire face.

B. La situation dangereuse assigne des limites à la légalité d'exception.

Un des traits caractéristiques des clauses de sauvegarde est la durée limitée de leur possibilité d'utilisation.

Fréquemment les clauses établissent elles-mêmes de manière plus ou moins précise les limites temporelles d'utilisation possible.

Certaines clauses de sauvegarde prévoient le terme prévu. Ainsi l'article 7 d des Codes de libération institués dans le cadre de l'O.C.D.E., indique que l'Etat ayant pris des mesures de sauvegarde doit s'efforcer dans un délai de douze mois de revenir à l'application "à un degré raisonnable" des mesures de libération concernant les opérations invisibles courantes et dans un délai de dix huit mois aux obligations prévues à l'article 2 (a)(1).

---

(1)L'article 2 a concerne les mesures de libération et renvoie à une Annexe A laquelle donne la liste des opérations devant être libérées.

De même, l'article 20 de la Convention de Stockholm, décide que les mesures de sauvegarde ne peuvent pas être appliquées pour une période supérieure à dix huit mois, sauf décision contraire du Conseil.

D'autres clauses de sauvegarde ne fixent pas de limites aussi précises mais néanmoins en font état. Ainsi, l'article XII-2b du G.A.T.T. précise que les Parties contractantes qui utilisent des mesures de sauvegarde "les atténueront progressivement au fur et à mesure que la situation envisagée audit alinéa s'améliorera ; elles ne les maintiendront que dans la mesure où cette situation en justifiera encore l'application. Elles les élimineront lorsque la situation ne justifiera plus leur institution ou leur maintien.

L'article XIX du même accord, permet la suspension des importations pendant le temps nécessaire. L'article 19 de la Convention de Stockholm prévoit que la décision établissant des mesures de sauvegarde doit tenir compte de l'obligation de revenir à la pleine application de l'accord. L'article 226 du traité C.E.E. est encore plus restrictif, les mesures de sauvegarde doivent être utilisées dans les délais strictement nécessaires pour rééquilibrer la situation et adapter le secteur au marché commun (1).

Le danger ou les troubles qui engendrent cette situation vont durer un certain laps de temps. La durée est variable selon la gravité de la situation. Le propre de celle-ci est d'être d'une manière ou d'une manière ou d'une autre limitée : une crise ne peut pas exister continuellement, elle finit tou-

---

(1)L'étude détaillée de la durée d'utilisation possible des clauses de sauvegarde et des conséquences qui peuvent en résulter sur le contenu et sur le régime sera envisagée dans les développements consacrés au contenu des clauses de sauvegarde (Première Partie, Chapitre 2) et dans le Contrôle (Deuxième Partie, Chapitre 2).

toujours par s'estomper et les mesures de sauvegarde deviennent superflues. Si l'on se réfère à la doctrine, elle confirme ce point de vue : "la clause de sauvegarde permet, face à une situation économique anormale, de déroger au système régulier du traité d'une façon exceptionnelle et temporaire" (1).

Le caractère nécessairement temporaire de l'utilisation des clauses de sauvegarde ne fait que confirmer la spécificité de la légalité d'exception qui, comme nous l'avons déjà signalé, est d'application strictement limitée dans le temps.

Cette légalité ne peut pas être utilisée en permanence, sinon elle remettrait en cause la légalité habituelle issue de l'accord. Il en résulterait une modification profonde de l'équilibre des prestations et des obligations contenues dans le traité. L'idée même de sauvegarde s'y oppose (2). Certains mécanismes qui sont d'application permanente ou quasi permanente échappent, par conséquent à la définition de la notion de sauvegarde.

Parmi les premiers, figurent les dispositions contenues dans la plupart des accords économiques internationaux et qui concernent la sécurité, l'ordre public, la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique (3).

---

(1)T.OPPERMANN "La légitimité et l'opportunité des clauses de sauvegarde..." op.cit.p. 209. Dans le même sens, voir P.GORI, op.cit.p.49; A.MANIN, op.cit.p.4 et J.BOULOUIS et R.M.CHEVALLIER, op.cit.p.157. Sur cette question, la doctrine semble unanime.

(2)Par contre une des caractéristiques des réserves est leur permanence. Les effets produits par celles-ci subsistent tant que l'accord reste en vigueur ou que la réserve n'est pas motivée.

(3)articles XX et XXI du G.A.T.T., articles 12 et 18 de l'A.E.L.E., articles 36, 223 à 225 de la C.E.E. par exemple.

Certains auteurs d'ailleurs les classent néanmoins,parmi les clauses de sauvegarde (1). La C.J.C.E. a eu l'occasion de préciser sa conception de ces mécanismes d'application permanente (2) : il s'agit d'une disposition d'exception d'interprétation stricte (3).

Les mécanismes d'application quasi-permanente posent également le problème de leur nature juridique.

Dans le traité C.E.C.A., une Convention relative aux disposition transitoires (C.D.T.) applicable durant la période de transition a été insérée.

Une troisième partie est intitulée "mesures générales de sauvegarde" (du paragr. 23 au paragr. 31). Parmi les différentes dispositions, il est décidé par exemple, que la production charbonnière belge ne doit pas diminuer de plus de 3 % d'une année à l'autre (4). Il n'y a aucun élément imprévisible dans cette disposition. A priori, les rédacteurs du traité C.E.C.A. savaient que le traité allait poser des problèmes graves à la

---

(1)P. GORI, op.cit.p.42, p.62 et p.164. M.WAELBROEK "Le droit de la C.E.E.", op.cit. T.1 p.157.- J.RIDEAU, op.cit.p.24.; R.COURTIN, op.cit.p. 295.

(2)Affaire 7/61 Commission/Italie Arrêt du 19.12.1961 Rec.1961. 638. Voir aussi Q.E.VREDELING 438/70 du 14.1.1971. JO. L.29.3.1971.7.

(3)Affaire 7/68 Arrêt du 10.12.1968 Commission/Italie Rec.1968. 625. Note R.Kovar J.D.I. 1970.464.

(4)Paragr. 26-1 de la C.D.T. De même pour la France (par.28). Dans le secteur de l'acier des mesures transitoires sont prévues pour l'Italie (par. 30) et pour le Luxembourg (par. 31). Toutes ces dispositions dérogent profondément aux principes du traité et excluent pour une durée assez importante des secteurs et des Etats des obligations contenues dans le traité.

Belgique. Sans attendre un danger ni même une menace de danger, il est prévu à l'avance un mécanisme spécial, d'application permanente que l'on peut analyser comme étant une réserve partielle au traité. Pendant toute la durée de la période de transition (éventuellement pendant deux années supplémentaires), les dispositions du traité relatives au marché commun du charbon (article 4 du traité) ne s'appliqueront pas à l'égard d'une des parties. L'isolement du marché belge du charbon est décidé avec l'accord de toutes les parties au traité (1).

Pourtant l'avocat général M.Lagrange a conclu que le mécanisme de la péréquation du charbon belge constituait "une clause de sauvegarde en faveur des producteurs". Il ajoute, "c'est une mesure de sauvegarde nécessaire pour éviter que se produisent des déplacements de production précipités et nombreux" (2).

En fait, de la notion de sauvegarde font défaut différents éléments et particulièrement l'élément temporaire et exceptionnel. En conséquence doivent en être exclus, les mécanismes qui étant d'application permanente ou quasi-permanente, ne sauraient être qualifiés de "clauses de sauvegarde permanentes." (3)

---

(1)Cette disposition est utilisable sans avoir à attendre un danger : les conditions de mise en oeuvre sont inexistantes, le contenu est largement déterminé à l'avance. Même après l'expiration de la période transitoire des mesures dérogatoires seront vraisemblablement maintenues (26-4). C'est au niveau procédural que l'on peut différencier ces mécanismes dérogatoires des réserves en ce qui concerne la procédure de formulation des réserves et de retrait de celles-ci (voir les articles 19 et 22 de la Convention de Vienne sur le droit des traités).

(2)Affaire 8/55. Arrêt du 29.11.1956 Rec.1956.273 et 314.

(3)Cette formulation est absolument antithétique avec la nature de ces mécanismes. En sens contraire,voir P.REUTER "La C.E.C.A." op.cit.pp.298-300 et P.GORI, op.cit.pp.101-102.

C. La procédure de suspension de la légalité d'exception.

Sans pour l'instant entrer dans les détails de la procédure de suspension de la légalité habituelle de l'accord, il est néanmoins opportun, afin d'être en mesure de caractériser davantage les clauses de sauvegarde de préciser en quoi peut consister la procédure de suspension (1). L'existence d'une procédure, quelle qu'elle soit, est déjà en soi un fait important.

Deux voies différentes s'ouvrent dans le choix d'une procédure.

L'accord peut disposer que l'Etat intéressé est autorisé par la clause de sauvegarde à prendre lui-même les mesures de sauvegarde, selon certaines modalités : il faut que les conditions de mise en oeuvre soient réunies et que l'Etat procède, soit à une notification des mesures qu'il entend prendre, soit à des consultations à leur sujet avec les autres Etats ou avec un organe compétent.

Dans d'autres clauses, les mesures de sauvegarde ne peuvent être prises qu'après l'autorisation de l'organe compétent prévu par l'accord. L'Etat en difficulté doit saisir préalablement cet organe, dans certains cas, ce dernier dispose d'un pouvoir d'auto-saisine (2). La caractéristique des clauses de

---

(1)La souveraineté de l'Etat se trouve limitée par l'existence d'une procédure quelle qu'elle soit, comme nous le verrons ultérieurement. La procédure instituée permet de dégager également de quelle nature est l'organisation créée par l'accord.

(2)Parfois au préalable une phase non dérogatoire est prévue pour tenter de surmonter la situation dangereuse par des mesures prises dans le cadre de la légalité habituelle. Si cette phase ne donne pas de résultat positif, l'Etat concerné peut alors être autorisé à prendre des mesures de sau-

./.

sauvegarde, est l'existence de cette procédure qui ne peut intervenir qu'après la constatation de la présence d'un danger ou d'une menace de danger. La procédure instituée a selon les différentes modalités prévues, pour objet de garantir le respect de la légalité normale et de la légalité qui s'y substitue.

Il s'agit d'une double fonction qui détermine profondément les clauses de sauvegarde.

Cette fonction est inséparable de la fonction de contrôle sur laquelle nous reviendrons (1).

...vegarde (articles 7-1 et 9-1 de la Z.L.E.A.N.Z., article III-1 de la Z.L.E.I.G.B. ou bien articles 108-2 et 115-1 du traité C.E.E.). Enfin, certaines clauses de sauvegarde, prévoient une procédure d'urgence, autorisant les Etats en danger de prendre à titre provisoire les mesures nécessaires (articles 73, 109 ou 115-2 du traité C.E.E. par exemple).

(1)On remarque une autre différence qui existe entre les clauses de sauvegarde et les réserves. Les premières n'ont éventuellement un rôle à jouer que dans la phase d'exécution de l'accord, tandis que les secondes entraînent des effets quasi irrévocables et permanents avant l'entrée en vigueur de l'accord. D'autre part, l'émission des réserves se fait par écrit et elle doit être communiquée aux autres Etats ayant qualité pour devenir parties au traité (article 23-1 Convention de Vienne). Le retrait des réserves se fait de la même manière sans autre condition. Ces exigences sont les seules qui sont prévues par la Convention de Vienne. La seule possibilité pour les autres Etats de refuser les réserves est d'émettre une objection à celles-ci (article 20-4b). Ceci a pour effet, si le traité est entré en vigueur entre lui même et l'Etat auteur de la réserve, de ne pas faire appliquer "dans la mesure prévue" par les réserves les dispositions sur lesquelles porte la réserve(article 21-3). Il y a un caractère de réciprocité dans ce mécanisme procédural que l'on ne retrouve pas dans les clauses de sauvegarde. En effet, l'entrée en vigueur d'une mesure de sauvegarde n'entraîne pas l'inapplicabilité du contenu de l'accord portant sur la matière faisant l'objet de mesures de sauvegarde. Si un Etat est autorisé à prendre des restrictions quantitatives portant sur les échanges de tel produit agricole,la suspension de la légalité habituelle ne porte que sur ce secteur bien délimité et ne vaut que pour l'Etat bénéficiaire de ces mesures de sauvegarde. Les autres Etats doivent continuer à appliquer la légalité habituelle de l'accord et donc

./.

§ 2 - Les caractéristiques externes de la notion.

Après avoir tenté de dégager les caractéristiques internes de la nôtion, il sera instructif d'essayer de rapprocher les clauses de sauvegarde de certaines notions utilisées, notamment en droit international public. En effet, la force majeure, la légitime défense ou les réserves permettent également, selon certaines conditions, de délier partiellement un Etat de certaines de ses obligations. Il est nécessaire,toutefois, que ces conditions préalables soient remplies, sous peine pour l'Etat de ne pouvoir valablement les invoquer.

Aussi, il convient de s'interroger de la même manière sur les clauses de sauvegarde afin de déterminer en quoi,elles se distinguent, sur ce point de certaines notions voisines : la situation dangereuse qui conduit à l'utilisation des clauses peut elle être prévue et prévisible ? De la même manière, il faut établir si le danger doit être irrésistible ou s'il peut provenir d'un acte illicite.

1. La situation dangereuse peut être prévue et prévisible.

Il est possible de recourir aux clauses de sauvegarde, alors que les troubles sont déjà intervenus et le préjudice

---

...s'abstenir d'introduire des restrictions quantitatives quelles qu'elles soient comme nous le verrons un peu plus loin,il n'y a pas de caractère synallagmatique à un tel mécanisme. Les réserves, d'autre part, possèdent un caractère de permanence ou de quasi-permanence que ne possèdent pas les clauses de sauvegarde. Ces dernières sont d'utilisation temporaire et ne sont utilisables qu'aussi longtemps que dure la situation dangereuse.

qui en résulte réalisé; il se peut aussi qu'ils soient potentiels et qu'ils n'existent que sous forme de menace, pouvant intervenir raisonnablement dans un délai assez proche. Quoiqu'il en soit, les clauses ne prévoient pas d'exigences spéciales à cet égard, contrairement, par exemple, à la force majeure. L'évènement peut être prévu et imminent, ou prévisible depuis plus longtemps, la clause est utilisable, indépendamment de ces facteurs. Sa fonction est différente de celle de la force majeure ou de l'imprévision.

La clause de sauvegarde insérée dans un accord économique international a comme rôle, de permettre de lutter contre une situation dangereuse, quelle que soit la manière dont elle peut intervenir. D'ailleurs, les Etats parties à un accord se sont bien mis d'accord ainsi et généralement, lors de la négociation d'un accord international tentent à cet égard d'obtenir un maximum d'avantages (1).

Par contre, les réserves qui peuvent être formulées par l'Etat lors de la signature, de la ratification ou de l'acceptation du traité (2) ne laissent planer aucune incertitude. La réserve n'est, bien évidemment ni imprévue, ni imprévisible.

Comme l'écrit un auteur, au sujet de la formulation de la réserve : "l'Etat, lorsqu'il s'engage, ne laisse subsister aucun doute sur sa position touchant la portée matérielle de son obligation. Ses partenaires sont informés ab initio tant de l'étendue matérielle des engagements qu'il a souscrite que desleurs propres" (3).

---

(1)Ainsi lors des débats de ratification à l'Assemblée nationale française du traité de Rome, le problème a été soulevé par certains orateurs. 2e Séance du 3.7.1957. Débats parlementaires. Assemblée Nationale JORF 3.7.1957. 3214.

(2)Art.19 de la Convention de Vienne.

(3)A.MANIN "A propos des clauses de sauvegarde", op.cit.p. 4.

Cet auteur poursuit :"Au contraire, la clause de sauvegarde peut être invoquée à tout moment, par exemple pour pallier les menaces d'une crise ... La soudaineté de sa mise en oeuvre contraste fondamentalement avec l'application attendue de la réserve à un traité" (1).

Par conséquent, l'utilisation d'une clause de sauvegarde, à un moment où l'accord est en vigueur, n'est pas tout à fait une surprise. Les autres Etats savent qu'elle peut être employée à un moment ou à un autre puisqu'elle a été rédigée avant la ratification de l'accord avec leur consentement dans ce but. De plus, si elle a été prévue, c'est que certains Etats en ressentaient le besoin. De ce fait, une mesure de sauvegarde n'intervient pas de manière brutale. Il y a un minimum de procédures qui sont prévues et qui allongent le délai(2). Il n'est pas possible de soutenir qu'à la différence de la réserve, la clause de sauvegarde intervient soudainement. Il est difficile de soutenir le caractère imprévisible de l'utilisation de ces clauses (3).

Une autre différence apparaît entre les réserves et les clauses de sauvegarde. L'effet des réserves est d'entraîner une certaine réciprocité entre l'Etat auteur de la réserve et ceux qui l'acceptent, dans la mesure où cela entraîne l'exclusion ou la modification de certaines dispositions contenues dans le traité. Cette réciprocité n'apparaît généralement pas dans les clauses de sauvegarde, sauf dans certains cas, si à

---

(1)A. MANIN, eod.loc.p. 4.

(2)Tout Etat, partie à un accord économique suit de près l'évolution de la situation économique de ses partenaires.
Si un secteur connaît de graves difficultés, elles ne prennent pas naissance de manière subite. Une crise n'intervient qu'après un processus de dégradation. L'utilisation des clauses de sauvegarde ne se fait généralement pas brusquement.

(3)Voir la Grande-Bretagne en octobre 1964, les Etats-Unis en

./.

son tour l'utilisation de mesures de sauvegarde entraîne des dommages (1).

Ainsi les clauses de sauvegarde doivent être distinguées des réserves, comme elles doivent l'être de la force majeure. C'est ce que constate A. Manin :"le cas de force majeure est traditionnellement réputé imprévu et imprévisible ...

En revanche, les événements pouvant donner lieu à l'application des clauses de sauvegarde, sont inscrits dans celles-ci sous une formulation plus ou moins précise sans doute, mais néanmoins suffisante pour écarter tout risque de recours à une pratique autre que celle de la mise en oeuvre de la clause de sauvegarde."(2)

Les clauses de sauvegarde contiennent une part d'imprévisibilité qui tient non pas de l'événement en lui-même, mais du moment auquel il survient, si cet événement se réalise (3).

2. La situation dangereuse n'est pas forcément irrésistible.

Lorsque survient une situation dangereuse, l'Etat qui doit l'affronter reste lié par les obligations découlant de

---

...août 1971. La légalité de ces mesures a été généralement jugée plus que douteuse. Ces mesures ont été qualifiées par la suite de mesures de sauvegarde lorsque des justifications ont été demandées par d'autres Etats.

(1)Voir par exemple l'article 19 de l'A.E.L.E.

(2)A. MANIN, op.cit.p. 9.

(3)Les événements de mai-juin 1968 peuvent être qualifiés de totalement imprévisibles. Il s'agit d'un phénomène de crise entièrement nouveau. Le choix d'une clause de sauvegarde s'est avéré particulièrement difficile.

l'accord qu'il a ratifié.

Si une crise survient et lui cause un préjudice grave dans un domaine important de son économie, il en résulte une atteinte à sa souveraineté. De cette manière, ce sont ce que l'on peut appeler "ses intérêts vitaux" qui sont menacés et atteints.

Doit-il dans ces conditions continuer à assumer immanquablement ses obligations, au risque de subir une atteinte très sérieuse à son intégrité économique ou bien,au contraire,peut-il faire état de cette atteinte pour demander à se dégager ou pour se dégager lui-même de ses obligations ?

On pourrait en théorie concevoir que l'Etat devrait continuer à respecter ses obligations. Bien qu'une telle situation puisse être considérée comme hautement préjudiciable, il n'en demeure pas moins que l'Etat peut continuer à le faire, même si elles sont de nature à lui porter un grave dommage (1).

Aussi, il paraît nécessaire de procéder à une comparaison entre la notion de sauvegarde et les autres notions de droit international général qui évoquent de telles situations et face auxquelles un Etat peut être confronté.

---

(1)Comme l'écrit C.A. COLLIARD "La procédure des clauses de sauvegarde permettra à l'Etat qui demande à utiliser ce système de ne pas se trouver placé devant le choix : appliquer le traité et courir des risques très graves ou faire primer ses nécessités nationales sur le traité et donc le violer". Cours de droit administratif européen op.cit. p.282. Dans le même sens, A.MANIN souligne que l'application "d'un traité économique qui comporte des clauses de sauvegarde suit des chemins détournés et souvent tortueux autour de la ligne droite qui en constituerait l'application idéale, mais c'est grâce à la mise en oeuvre des clauses que le point de rupture n'est jamais atteint et que par contre, celui de la jonction avec la ligne droite est toujours retrouvé. Op.cit. p. 16. Voir aussi R.KOVAR "La Commission gardienne des traités", op.cit. pp.65-66.

A. Clauses de sauvegarde et état de nécessité.

Certains auteurs se sont interrogés pour savoir si la notion de sauvegarde ne pouvait pas être rapprochée de "l'état de nécessité" (1).

Anzilotti, par exemple, s'est demandé si les mesures prises par un Etat en cas de crise économique étaient admissibles en droit international :"la circonstance que ces mesures aient été prises pour faire face aux dangers de la crise économique ne peut entrer en ligne de compte. Il est évident que le droit international ne serait plus qu'un vain nom s'il suffisait à un Etat d'invoquer l'intérêt public pour se soustraire au devoir d'accomplir les obligations contractées". Par contre, poursuit le juge Anzilotti "la situation serait tout autre dans le cas où le gouvernement belge se serait trouvé en état de nécessité, car la nécessité peut excuser l'inobservance des obligations internationales". Cependant, il ajoute que si un Etat a la liberté de choisir entre différentes mesures",cette liberté exclut l'excuse de nécessité, qui, par définition, suppose l'impossibilité d'agir de toute autre manière que celle qui est contraire au droit" (2).

P. Gori estime, de son côté, que cette "sauvegarde des intérêts vitaux des Etats" ne peut pas être rapprochée du droit de nécessité (3). D'autres auteurs se sont posés la même question : "seule la nécessité absolue -on dirait presque l'état

---

(1)P. GORI, op.cit.pp.49-57.

(2)Affaire Oscar Chinn. Arrêt de la C.P.J.I. du 12 décembre 1934. Opinion individuelle d'Anzilotti. Série A/B 63 pp. 112-114.

(3)P. GORI, op.cit.p. 231.

de nécessité- permet donc de suspendre les règles du droit..." (1).

On comprend plus facilement, pourquoi il importe de prévoir des clauses de sauvegarde permettant de répondre à des situations exceptionnelles et dangereuses pour les Etats. Cependant, il n'est guère envisageable, d'assimiler les clauses de sauvegarde à un mécanisme proche de la théorie juridique de l'état de nécessité en droit international (2).

En effet, la théorie de l'état de nécessité se distingue plus nettement des clauses de sauvegarde : ces dernières sont soumises à un régime juridique strict prévu préalablement à l'intervention de la situation dangereuse. Un tel système comprend notamment une procédure adéquate et un contrôle plus ou moins élaboré. La théorie de l'état de nécessité au contraire, apparaît comme étant une théorie circonstancielle émise pour les besoins de l'intérêt supérieur de l'Etat et qui repose sur des motivations extra-juridiques : un Etat estime nécessaire de sauvegarder ses intérêts vitaux qu'il estime menacés. Dans ces conditions il ne se conforme plus à certaines de ses obligations internationales.

---

(1) J.BOULOUIS et R.M.CHEVALLIER, op.cit.p.162. Dans ce même sens voir V.CONSTANTINESCO "Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes" op.cit. p.110. De même chez T.OPPERMANN en ce qui concerne la notion juridique de clauses de sauvegarde :"il importe de souligner avant tout son caractère de droit de nécessité économique" in "La légitimité et l'opportunité des clauses de sauvegarde dans un régime de marché commun" op.cit.p. 209.

(2) En droit international, l'admissibilité même de la théorie de l'Etat de nécessité fait l'objet de controverses doctrinales. Voir M.SIBERT "Traité de droit international public" Tome I pp.237-238. Paris, Dalloz 1951 et C.ROUSSEAU "Droit international public"T.1 op.cit.p.141. Ces auteurs combattent une partie de la doctrine qui admet que l'usage de cette théorie permet de suspendre le caractère obligatoire de certaines normes. Selon M.SIBERT, une pareille doctrine est anti juridique :"un droit doit céder devant un droit plus fort. Il ne doit pas s'effacer au profit d'un simple intérêt non

./.

De plus, le contenu des mesures de sauvegarde repose sur un certain nombre de normes connues à l'avance. On n'est donc pas surpris, si elles sont employées. Rien de tel n'apparaît dans la théorie de l'état de nécessité : l'Etat qui entend s'en prévaloir en définit discrétionnairement et unilatéralement le contenu.

Ainsi, l'Italie a invoqué un argument, qui ressemble plus ou moins à la théorie de l'état de nécessité, devant la Cour de Justice des Communautés européennes à propos d'une affaire où il lui était reproché d'avoir suspendu en dehors des procédures prévues, l'importation de certains produits. Selon le gouvernement italien d'après "les principes généraux du droit public en vigueur dans tout Etat, celui-ci peut adopter des mesures d'urgence jugées nécessaires, en cas d'événement qui exige une décision immédiate et auquel on ne peut remédier autrement". La Commission au contraire soutenait que "s'il y était fait recours, ce serait pour faire face à une situation d'une gravité exceptionnelle pour la nation. Il est clair que les difficultés provenant d'une baisse de prix sur le marché porcin ne revêtent pas ce caractère" (1).

La Cour n'a pas suivi le gouvernement italien et a refusé l'application que l'Italie voulait faire de la théorie de l'état de nécessité. Elle a écarté cette thèse qui consistait à faire admettre qu'il n'y avait pas d'autre moyen à la disposition du gouvernement italien :"le fait même qu'une procédure d'urgence ait été prévue, exclut toute action unilatérale de la part des Etats membres, qui ne sauraient donc invoquer ni

---

.... protégé par la loi internationale, quels que soient la force de cet intérêt et son prétendu caractère essentiel". La théorie de l'état de nécessité n'est donc pas admise en droit international public.

(1)Arrêt du 19.12.1961. Commission/Italie Affaire 7-61 Rec. 1961 pp. 649-650.

l'urgence ni la gravité de la situation pour éluder la procédure de l'article 226" (1). On peut être d'accord avec P.Gori qui affirme que les clauses de sauvegarde des traités économiques contiennent elles aussi des règles de nécessité, comme celles du droit international général.

Cependant "dans l'ordre juridique communautaire,tout agissement qui est permis en vertu des clauses de sauvegarde perd non seulement son caractère illicite, mais constitue l'exercice d'un droit en faveur du sujet auquel la clause de sauvegarde s'applique". Ce droit de nécessité constate l'auteur "se différencie donc nettement, dans ses principes essentiels, des règles de nécessité contenues dans le droit international général" (2). Si le droit communautaire prévoit de telles possibilités, il enlève par contre aux Etats, le droit d'invoquer la théorie de l'état de nécessité dont le fondement est d'ailleurs contestable (3).

B. Clauses de sauvegarde et légitime défense.

On peut également se demander, si un Etat qui doit affronter une crise grave, ne se trouve pas en état de légitime défense, dans la mesure où cette situation peut le placer dans

---

(1) Rec. 1961.657. Dans le même sens, voir les conclusions de l'Avocat général Rec. 1961.675.

(2) P.GORI, op.cit.p. 52.

(3) Dans un arrêt du 7 février 1973 (Affaire 39-72 Commission/Italie Rec.1973.101) la C.J.C.E. a confirmé le principe dégagé antérieurement : "on ne saurait, dès lors admettre qu'un Etat membre applique de manière incomplète ou sélective les dispositions d'un règlement de la Communauté, de manière à faire échec à certains éléments de la législation communautaire à l'égard duquel il aurait manifesté son opposition ou qu'il estimerait contraire à certains intérêts nationaux".

une position très dangereuse.

Pour cette raison, la notion de légitime défense a été évoquée, par certains auteurs, en droit international économique (1).

Pour P.Jasinski l'existence pour un Etat dans le cadre du Fonds monétaire international, du G.A.T.T. ou de la Charte de la Havane, du droit de prendre des mesures de protection "n'est pas sans rappeler le principe de la légitime défense que connait le droit international général" (2). Selon cet auteur,il s'agit d'une action unilatérale de l'Etat en vue de faire face à une situation menaçant ses intérêts vitaux d'une manière soudaine et irrésistible :"ou à première vue, l'intérêt qu'a un Etat à préserver son économie nationale peut être aussi grand que l'intérêt qu'il a à préserver l'intégrité de son territoire, la survie de sa population ou son indépendance politique (3).

---

(1)Voir l'ouvrage de D.W.Bowett Self-Defence in International Law. Manchester University Press 1958, 294 p.

(2)P.JASINSKI, op.cit.pp.55-56. D.W.BOWETT op.cit.pp.106-113. I.Kravis, op.cit.
Alexandrowicz "International Economic Organisations",p.162 1952.

(3)D.W.BOWETT estime également que l'Etat "may have in the safe preservation of the national economy,its essential economic interests, may be equally as great as its interest in safeguarding its territory, its political independance,or its people" op.cit.p. 106. L'auteur signale une proposition du Brésil à la Conférence de San Francisco proposant d'étendre les termes de l'article 2 alinéa 4 aux forces économiques. On retrouverait cette idée dans l'article 15 de la Charte de Bogota de 1948 (interdiction de porter atteinte aux éléments économiques de l'Etat. La définition de l'agression approuvée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 14.12.1974, définit celle-ci comme étant "l'emploi de la force armée"(article 1) ce qui exclut à première vue les actes d'"agression économique". Cependant, selon certaines conditions, le blocus des ports ou des côtes d'un Etat peut revêtir les conditions d'un acte d'agression (article 3). A la même date, l'Assemblée Générale a adopté, une "Charte des droits et des devoirs économiques des Etats". Parmi les

./.

Pourquoi n'existerait-il pas un droit de réplique à l'"agression économique" ?

Cet auteur estime que les clauses de sauvegarde des traités multilatéraux complètent dans leur sphère propre les dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations-Unies"et que l'instauration d'un ordre économique est le complément naturel de l'ordre politique des Nations-Unies (1).

De son côté, D.W.Bowett se demande s'il existe une contrepartie à l'agression économique, un droit de légitime défense pour défendre les intérêts économiques de l'Etat. Selon cet auteur, il n'y a pas de raison pour ne pas admettre un tel droit.

En fait, si un tel droit n'est généralement pas reconnu comme un élément constitutif du droit de légitime défense, c'est parce qu'il n'existe pas de devoir de non-intervention parallèle au devoir de non-intervention en matière d'indépendance politique et d'intégrité territoriale d'un Etat, pour permettre d'interdire des actions néfastes à l'économie d'un autre Etat (2).

Cet état de choses provient, selon cet auteur,du peu de contenu économique du droit international.

D'autre part,un deuxième élément engendre l'inexistence d'un droit de légitime défense économique ; ce droit ne peut

---

...éléments fondamentaux des relations économiques internationales qui sont recensés,figure le principe de non-agression mais ce principe n'est pas développé expressément dans le contenu de cette Charte. Il est sous-jacent aux articles 1 et 2 : chaque Etat a le droit souverain de choisir notamment son système économique; chaque Etat détient et exerce librement une souveraineté entière et permanente sur toutes ses richesses.

(1)L'article 51 permet aux Etats en cas d'agression sous le contrôle du Conseil de Sécurité d'exercer le droit de légitime défense. Ce propos est quelque peu discutable.

(2)D.W.BOWETT op.cit. p.107.

être utilisé qu'en cas d'usage de la force. Or généralement, un Etat qui porte préjudice à l'économie d'un autre Etat membre, ne l'utilise pas (1). Un tel droit n'est donc pas utilisable pour la défense des intérêts économiques d'un Etat (2). D'autre part, un Etat peut-il invoquer l'état de légitime défense pour justifier une discrimination contre les produits d'un autre Etat malgré l'existence d'un traité l'interdisant ?

Dans l'affaire Oscar Chinn, la Belgique a soutenu que "the measures which it adopted become necessary in order to saferguard the interests of the community as a consequence of the position of colonial produits in the markets of the world"(3).

Selon D.W.Bowett une telle argumentation n'est pas éloignée de l'idée de légitime défense. Il constate en outre, une certaine analogie entre l'article 51 de la Charte des Nations-Unies et les dispositions du G.A.T.T. permettant aux Etats de protéger une industrie naissante, de lutter contre le dumping, de prendre des mesures pour s'opposer à une baisse des réserves monétaires ou de protéger la sécurité d'un Etat (4). Cependant précise-t-il, le droit pour un Etat de prendre des mesures économiques de légitime défense ne dépend pas d'une violation antérieure d'une obligation par l'Etat qui occasionne le préjudice.

On peut estimer avec P.Jasinski que l'usage de mesures de protection ou de sauvegarde n'a que peu de rapport avec le

---

(1)D.W.BOWETT op.cit.pp.109-120.

(2)La question de l'asphyxie économique d'un Etat par un autre Etat peut relever du concept de l'agression sans qu'il y ait usage de la force.

(3)Cité par D.W. BOWETT op.cit.p. 111.

(4)Cité par D.W. BOWETT op.cit.p. 112.

droit de légitime défense (1).

Cet usage "correspond donc à l'exercice d'un droit d'action autonome, spécifique du droit international économique"(2).

Enfin, on peut également soulever la question dans la perspective inverse, en se demandant ce qu'il faut penser de l'agression économique, par rapport à la notion de sauvegarde.

L'agression économique peut être le fait d'un Etat qui volontairement ou pas, cause un grave préjudice ou engendre une crise économique chez un autre Etat.

Volontaire, elle consiste pour un pays contrôlant entièrement son économie, à pratiquer une concurrence sauvage,ruinant les industries rivales d'un autre Etat ou a contrario à priver ce dernier d'un approvisionnement essentiel ou d'un débouché.

Involontaire, l'agression économique découle de procédés analogues, mais qui ne seraient pas le fait de l'Etat, ou qui

---

(1)Un arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes précise la notion de légitime défense : une entreprise accusée d'avoir violé le traité C.E.C.A. a tenté de se justifier en ayant recours à l'idée de légitime défense. L'entreprise invoquait des difficultés conjoncturelles de marché qu'elle ne pouvait surmonter qu'en entreignant les prescriptions du traité par suite d'un comportement déloyal de certains concurrents.

La Cour a répondu que "la légitime défense présuppose un acte indispensable pour écarter un péril dont l'auteur du fait se trouve menacé et qu'elle exige que les menaces soient directes, que le péril soit imminent et qu'aucune autre voie légale ne permettait d'y parer, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence".

Dans la même affaire, l'avocat général n'a pas pu admettre un "état de contrainte économique" pouvant constituer une cause de justification. Arrêt du 12 juillet 1962. Aciérie Ferrière c. Fonderie de Modera contre Haute Autorité de la C.E.C.A. Affaire 16-61 Rec.VIII, 576 et 611.

(2)P.JASINSKI, op.cit.p. 56.

proviendraient de pratiques non délibérées.

Des mécanismes se rapprochant de la notion de clause de sauvegarde, servent à lutter contre certaines pratiques de dumping ou de politique commerciale déloyale. En quelque sorte,ce sont des moyens de légitime défense commerciale, qui sont à la disposition des Etats et qui servent à les protéger d'éventuelles agressions économiques.

C. Clauses de sauvegarde et force majeure.

On peut également tenter de comparer la force majeure en droit international public et la notion de clause de sauvegarde.

Un Etat peut essayer de s'exonérer de toute responsabilité internationale en invoquant la force majeure. Pour cela, il est nécessaire que la situation présente des caractéristiques particulières. L'évènement doit être extérieur à l'Etat qui l'invoque.

L'impossibilité d'exécuter doit être totale, l'Etat ne peut pas observer son obligation, du fait du caractère irrésistible de l'empêchement. Enfin, l'évènement doit être imprévisible.

Dans l'affaire de l'indemnité russe entre la Russie et la Turquie, ce dernier gouvernement oppose la force majeure pour justifier le non payement de certaines indemnités. Après avoir examiné les circonstances invoquées, le tribunal arbitral, estime exagéré d'admettre que le payement de la somme relativement minime aurait mis en péril l'existence de l'Empire ottoman ou gravement compromis sa situation intérieure ou extérieure. Il se refuse par conséquent à accueillir l'exception de la force majeure (1).

---

(1)Sur la force majeure en droit international,voir C.ROUSSEAU

./.

Les clauses de sauvegarde, au contraire, ne posent pas de telles conditions.

L'extériorité de la situation ne commande pas l'utilisation des clauses. Ces dernières sont indifférentes à l'origine de la situation dangereuse tout comme elles le sont, vis à vis du caractère irrésistible du danger. Bien au contraire, elles sont prévues, pour dispenser les Etats d'avoir à assumer une telle situation. Elles ont pour but, comme nous le verrons, d'éviter de placer les Etats devant une alternative fâcheuse pour le respect du droit.

De même, la condition d'imprévisibilité n'est pas prise en considération pour le recours à une clause de sauvegarde. Il n'est par conséquent, pas possible de rapprocher la notion de la force majeure. Comme l'écrit M. P.Reuter, par rapport à celle-ci "elle s'est profondément modifiée, elle a été élargie et transformée" (1).

3. La situation dangereuse est indépendante d'un éventuel acte illicite.

Sans entrer pour l'instant dans des considérations ayant trait aux conditions d'utilisation des clauses de sauvegarde, il est néanmoins indispensable à ce stade, de s'interroger sur la nécessité de l'existence ou non, d'un acte illicite. Cet acte illicite peut d'ailleurs être imputable à différents auteurs :

...op.cit.T.1, p.138 qui cite l'affaire du paiement de l'indemnité de guerre due par la Turquie à la Russie. C.P.A. 11.11.1912 R.G.D.I.P. 1913 pp.29-30.

(1)P.REUTER "Droit international public" op.cit. p.181.

un autre Etat membre ou l'organisation. A l'inverse, on peut se demander si un acte illicite de l'Etat qui souhaite obtenir des mesures de sauvegarde, empêche celui-ci d'en bénéficier (1).

A. Un acte illicite d'un autre Etat n'est pas nécessaire.

Les clauses de sauvegarde, comme certains mécanismes de droit international général, se caractérisent par l'existence d'un fait générateur qui peut conduire à une situation dangereuse. La question qui se pose, est de savoir si un fait générateur illicite doit être une condition nécessaire et préalable à l'octroi de mesures de sauvegarde. En effet, en droit international général, ces mécanismes, tels que la suspension, l'inexécution (2), les représailles ou les mesures de rétorsion, n'ont de raison d'être que dans la mesure où un acte illicite intervient antérieurement.

Selon l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, il est possible de procéder à la suspension d'un traité multilatéral par une décision collective des Etats contractants, en cas de "violation substantielle" par l'une des parties (3). La cause de la suspension réside uniquement dans

---

(1)Voir le régime de l'imputabilité en droit international général : NGUYEN QUOC DINH "Droit international public", pp.631-635. L.G.D.J.Paris 1975.

(2)L'inexécution est envisagée principalement à propos des traités. Une partie ne respectant pas ses obligations ne peut exiger de l'autre partie qu'elle respecte les siennes.Dans ce cas la partie qui a respecté ses obligations n'est pas obligée d'exécuter. Un des principes fondamentaux du droit des traités est celui de la réciprocité écrit P.REUTER (Droit international public p.104, 4e édition, Thémis Paris 1973).

(3)Selon l'article 60 alinéa 3,une violation substantielle est constituée par le rejet du traité non autorisé par la Con-

./.

la violation par une autre partie. Certaines clauses de sauvegarde prévoient également, que des mesures de sauvegarde peuvent être autorisées à la suite d'un acte qui n'est pas qualifié explicitement. L'article 37 du traité C.E.E. autorise l'instauration de mesures de sauvegarde aussi longtemps que l'adaptation prévue des monopoles commerciaux n'a pas été réalisée. L'article 107 de ce même traité, permet également des mesures de sauvegarde, si un Etat membre procède à une modification de son taux de change qui ne réponde pas aux objectifs du traité et qui fausse gravement les conditions de la concurrence. Rien dans la formulation de ces deux articles ne vient préciser, si les actes ou les abstentions des Etats doivent véritablement être illicites.(1).

Des mécanismes pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde disposent expressément que certaines mesures peuvent être prises, au cas où un Etat a manqué à ses obligations (2), ou bien si des pratiques de dumping sont constatées (3).

...vention ou d'une violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité.

(1) Compte tenu des obligations contenues dans ces deux dispositions, il semble que le non respect de celles-ci soit constitutif d'une violation du traité. Cependant, il découle de ces deux articles que ce n'est pas l'acte illicite en lui même qui déclenche le processus de sauvegarde mais bien l'existence d'un danger pour les autres Etats. (Voir particulièrement l'article 107).

(2) article XXIII a du G.A.T.T.; article 88 3b du traité C.E.C.A; article 89 du traité C.E.E.; article 31-4 de l'A.E.L.E. Un acte illicite est à l'origine de ces mesures.

(3) article VI du G.A.T.T.; article 17 de l'A.E.L.E.; article 91 du traité C.E.E. par exemple.

Celles-ci ne sont pas toujours d'ailleurs imputables directement à l'Etat d'où elles proviennent. Ces cas sont relativement peu nombreux (1).

En analysant une telle situation, sous l'angle du droit international général, on peut être tenté de rapprocher de tels mécanismes de la rétorsion (2)ou des représailles. Le caractère conforme au droit de mesures de rétorsion permet de penser qu'elles peuvent être assimilées à des mesures de sauvegarde. En fait, un tel rapprochement n'est valable que sur ce seul point, car pour la plupart des clauses de sauvegarde, il n'est pas prévu l'exigence d'un acte antérieur d'un autre Etat permettant à l'Etat lésé de prendre des mesures de sauvegarde.

De la même manière, il n'est pas possible de confondre les clauses de sauvegarde, avec les représailles (3).

Ainsi, la plupart des clauses de sauvegarde ne requièrent pas un acte antérieur d'autres Etats, qu'il soit illicite ou pas ,

---

(1)Selon A.MANIN, l'exception "non adimpleti contractus" permet d'expliquer certaines clauses de sauvegarde. La distinction entre les deux "ne porte finalement que sur le degré d'intensité que doit présenter la violation alléguée comme motif de suspension". On peut valablement estimer cependant,avec cet auteur que "les clauses de sauvegarde fondées sur "l'exceptio" sont beaucoup moins nombreuses que celles qui sont fondées sur l'éventualité de circonstances spéciales". Op.cit. pp.14 et 15.

(2)La rétorsion est selon P.REUTER "une mesure conforme au droit, prise par un Etat pour répondre à une mesure analogue lésant ses intérêts. Elle suppose qu'entre le comportement d'un Etat tel qu'il est exigé par le droit strict et son comportement habituel, il existe une marge assez grande pour que la rétorsion y trouve sa substance". op.cit.p. 353.

(3)Les représailles consistent en un acte illicite.qui trouve sa justification exceptionnelle dans le fait qu'il répond à un acte illicite dont il tend à obtenir le redressement". C.ROUSSEAU "Droit international public", Tome I p.140. De plus, avant de recourir aux représailles, il faut une sommation infructueuse à l'Etat qui a commis ou laissé commettre un acte internationalement illicite.

ni de l'organisation à laquelle il appartient. L'illicéité n'est pas un trait caractéristique des conditions de recours aux clauses de sauvegarde (1). Une faute de l'Etat qui invoque le recours à une clause de sauvegarde n'empêche pas non plus celui d'y faire appel.

A contrario, une faute d'un autre Etat ou même d'un organe de l'organisation, ne permet pas, ipso facto,le recours unilatéral et discrétionnaire à des mesures de sauvegarde.

Certains Etats dans une affaire portée devant la C.J.C.E. ont tenté, dans ce même ordre d'idées de justifier un manquement au traité C.E.E., donc l'inexécution d'une de leurs obligations, en arguant qu'un organe établi par le traité n'avait pas exécuté une de ses obligations. Il ne s'agissait certes pas d'un Etat, mais le raisonnement soutenu est identique. Les gouvernements défendeurs soutenaient que le droit international reconnait à la partie lésée par l'inexécution des obligations incombant à une autre "le droit de se dispenser de l'exécution des siennes". La Cour a répondu que dans le cadre du droit communautaire un tel lien entre les obligations des sujets ne saurait être reconnu et que le traité établit "un ordre juridique nouveau qui règle les pouvoies, droits et obligations des dits sujets". Elle ajoute "que partout, en dehors des cas expressément prévus, l'économie du traité comporte interdiction pour les Etats membres de se faire justice, eux mêmes; que l'inexécution des obligations incombant au Conseil ne saurait donc être de nature à dispenser les défendeurs de l'exécution de leurs obligations" (2).

---

(1)Les clauses de sauvegarde très peu nombreuses qui en font une condition de mise en oeuvre ne présentent que cette particularité. Cela ne change rien quant à leur régime,ni quant à leur nature. La seule différence réside dans des conditions de mise en oeuvre plus restreintes et très précises.

(2)Arrêt du 13 novembre 1964 Commission de la C.E.E.contre

./.

Un acte illicite ne justifie pas, pour autant, une dérogation à la procédure régulière d'octroi des mesures de sauvegarde. Le droit de se faire justice soi-même, en soutenant l'exception d'inexécution,est, de ce fait, enlevé aux Etats.

B. Un acte illicite de l'Etat demandeur ne fait pas obstacle à l'octroi de mesures de sauvegarde.

Un Etat peut être amené à gérer son économie défectueusement et à mettre ainsi en péril un secteur de son activité économique ou bien en laissant l'inflation, le chômage ou un déficit de la balance des paiements, se développer, il peut être la cause du déclenchement d'une crise grave.

Malgré, de telles erreurs dans la direction de son économie, cet Etat, peut néanmoins, invoquer le bénéfice de clauses de sauvegarde. Rien ne s'y oppose, car aucune clause ne contient d'exception d'utilisation, dans l'hypothèse où l'Etat demandeur, serait à l'origine de la situation de crise économique.

Il se peut, et cela n'est pas une supposition absurde, qu'un Etat ait adopté une politique économique défectueuse,ou qu'il ait par son inertie, commis des négligences importantes. Malgré cela, cet Etat ne perd aucunement le droit de demander

---

...Grand Duché du Luxembourg et Royaume de Belgique. Affaires jointes 90 et 91-63 Rec. 1964. 1231-1232. Le principe de réciprocité qui joue dans le droit des traités n'est pas valable en droit communautaire. L'inexécution n'est pas invocable, pas plus qu'une faute de l'autorité communautaire. (Affaires jointes 2 et 3/62 arrêt du 14 décembre 1962 Commission/Luxembourg et Belgique Rec. VIII. 825-826. Voir également Affaires jointes 52 et 55-65 RFA/Commission Rec.XII. 245.

à bénéficier de mesures de sauvegarde (1).

Il en va de même, si un Etat n'a pas respecté antérieurement les prescriptions pour le recours à une clause de sauvegarde ou, même si pour la demande en instance, il n'a pas suivi la procédure existante,il n'est pas privé du droit de demander le bénéfice de la clause. Dans cette hypothèse, il faut qu'il régularise sa situation juridique, en retirant, par exemple,ses mesures unilatérales et en attendant après avoir déposé une demande régulière, l'autorisation sollicitée (2).

SECTION 3 - LA DEFINITION DE LA NOTION

A ce stade de l'analyse, il convient de mettre au point une définition globale et cohérente de la notion de sauvegarde.

Tout d'abord, il est nécessaire de présenter la position de la doctrine et de ses différents courants.

Ensuite, il sera possible de faire part de la conception retenue, qui pourra à ce moment, être dégagée. En effet,tous les mécanismes à portée dérogatoire n'entrent pas, obligatoire-

---

(1)Certaines voix se sont élevées au sein des instances de la C.E.E. pour s'élever contre la prolongation systématique de mesures de sauvegarde en faveur de secteurs d'Etats qui n'auraient pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour sortir d'une crise sectorielle par exemple. Voir 1er Rapport général de la Commission 1968.Dans l'affaire des refrigérateurs italiens, l'Italie a tenté de faire porter une part de responsabilité à l'industrie française, en lui reprochant de s'être laissée surprendre. La Cour se refuse à en juger. Arrêt du 17.7.1963 Aff.13/63 Rec. 1963.355.

(2)Arrêt du 19.12.1961 Aff. 7/61 Commission/ Italie Rec. 1961. 633.

rement dans le champ de nos investigations, même si une large partie de la doctrine procède ainsi.

§1 - La doctrine

La doctrine adopte généralement une conception relativement large. Elle a tendance à inclure parmi les clauses de sauvegarde, des dispositions qui visiblement ne sont, que tout au plus, susceptibles, d'être apparentées. Certains auteurs, plus rares, soutiennent une conception davantage restrictive et opèrent, parfois une distinction à l'intérieur de la notion (1).

1. La conception extensive

Il n'est guère surprenant de constater que la plupart de ceux qui ont étudié les clauses de sauvegarde, se sont le plus

---

(1)La littérature juridique sur les clauses de sauvegarde ne déborde guère les dispositions des traités communautaires. Si des articles de doctrine existent bien dans le domaine des clauses de sauvegarde non communautaires, les ouvrages eux ne sont pas très nombreux et traitent d'une organisation. Ainsi J.LAMBRIDINIS :"The Structure,function and law of a free trade area". The E.F.T.A. London Stevens 1965.303 p. Au sujet du G.A.T.T. : V.SEYID MUHAMMAD "The legal fromeworks of world trade. London. Stevens 1958, 348 p. Un ouvrage américain traite de façon juxtaposée du G.A.T.T., de l'O.E.C.E. et des Communautés européennes : I. KRAVIS :"Domestic interests and international obligations. Safeguards in international trade organisation". Philadelphie. University of Pennsylvania. 1963, 448 p.

souvent intéressés à celles des Communautés européennes (1).

La distinction la plus fréquente qui apparaît, oppose les dispositions liées à la période de transition, à celles qui ont un caractère permanent (2).

Ainsi, parmi les différentes clauses de sauvegarde, J.Megret cite les articles 115 et 226 (détournement de trafic; difficultés sectorielles ou régionales) ainsi que l'article 75 (qui concerne la politique des transports), l'article 91 (lutte contre le dumping) (3). De son côté P. Reuter inclut les articles 25, 26, 28 (mesures destinées à "adoucir les conséquences du rapprochement vers le tarif douanier commun).(4)

Des auteurs, comme P.Gori ou M.Lejeune englobent dans les clauses de sauvegarde pratiquement tous les mécanismes peu ou prou dérogatoires qu'ils trouvent dans le traité C.E.E. : le premier inclut l'article 17-4 (remplacement d'un droit de douane à caractère fiscal), les articles 44 et 46 (prix minima et taxe compensatoire en matière d'échanges de produits agricoles)(5). A ceux-ci, M. Lejeune ajoute l'article 89 (atteinte par une entreprise aux conditions de la concurrence), l'article 93 (les aides d'Etat)(6). Il en va de même chez A.Manin(7)ou chez

---

(1)P.GORI :"Les clauses de sauvegarde des traités C.E.C.A. et C.E.E. Cours 1965 U.I.S.C. Luxembourg. Heule 1966 p.63. M.LEJUNE :"Un droit des temps de crise : les clauses de sauvegarde de la C.E.E.". Vander, Louvain 1975, 385 p.

(2)Voir par exemple J.MEGRET "Le Droit de la C.E.E.".Tome 1, pp.157-158, U.L.B. Bruxelles 1970, P.REUTER "Organisations européennes" p.315. Thémis, Paris 1971. P.GORI, op.cit.p.105s.

(3)J.MEGRET op.cit.Tome IV p.375, tome III.

(4)P.REUTER, op.cit.p. 294.

(5)P.GORI, op.cit.p.106 et p.109 et p.113.

(6)M.LEJEUNE, op.cit.p.113 et 123.

(7)A.MANIN "A propos des clauses de sauvegarde" R.T.D.E. 1970.1.

J.Rideau qui ont la même conception extensive puisque ce dernier cite l'article 36, 223 et 224 (ordre public et sécurité), les articles 48 et 55 (ordre public concernant la libre circulation des personnes) (1).

2. La conception restrictive

Les auteurs qui se regroupent dans cette catégorie opèrent une distinction entre les mécanismes dérogatoires. Ils ne les rangent pas tous parmi les clauses de sauvegarde.

Trois articles parus l'année de l'entrée en vigueur du traité C.E.E. en 1958, distinguent entre "les dispositions à caractère général" et "les dispositions à caractère particulier" (2), "l'échelonnement des mesures de libération" et les clauses de sauvegarde (3), et entre "la police générale" et les

---

(1) J.RIDEAU "Aspects juridiques de l'intégration économique en Europe : les Communautés européennes". Colloque du 23-25 août 1971. Académie de droit international de la Haye. Sijthoff, Leiden p.195.
Voir aussi le colloque organisé par la Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht à Bad Ems les 1 et 2 avril 1976 sur les "Schutzmassnahmen im Gemeinsamen Markt". Carl Heymanns. Cologne 1977, particulièrement le rapport de M.R.Wägenbaur p.1.

(2) B. LE PAGE :"Exceptions et limitations apportées aux principes de base d'un Marché commun dans le traité instituant la C.E.E." A.F.D.I. 1958.555.

(3) R.COURTIN :"L'échelonnement des mesures de libération et les clauses de sauvegarde".in Le Marché Commun et ses problèmes. Revue d'Economie politique 1958 N°1 p.291.

clauses de sauvegarde (1).

Le mérite de ces essais de différenciation est de ne pas assimiler obligatoirement tout mécanisme dérogatoire à une clause de sauvegarde.

Ainsi B. Le Page, sépare les mesures de sauvegarde des mesures de protection et de ce qu'il appelle "les mesures de style".

Il dissocie les clauses de sauvegarde (2) des mesures générales (3) de sauvegarde. Ces dernières sont selon cet auteur, très semblables aux clauses de sauvegarde même si le texte n'emploie pas l'expression "mesures de sauvegarde" et si leurs conditions d'application sont plus vagues et plus générales. Par ailleurs, les mesures de protection ou de rétorsion sont à distinguer des mesures de sauvegarde : elles peuvent être utilisées lorsqu'un Etat membre n'a pas fait face à ses obligations et a provoqué un préjudice (4)

Plus récemment, on retrouve dans deux études, une tentative analogue destinée à établir une délimitation plus rigoureuse des clauses de sauvegarde. La première sépare les clauses de sauvegarde "au sens propre du terme" des clauses "d'ordre public". Selon cet auteur, il s'agit de dérogations générales à la libre circulation des personnes et des marchandises

---

(1)L.CARTOU :"Le Marché commun et la technique du droit public" R.D.P. 1958.186.

(2)B. LE PAGE, op.cit.p.561,articles 108,109 et 226.

(3)articles 17,26 et 223. B. LE PAGE, op.cit.p.561.

(4)articles 89, 91, 107, 115 et 134. B. LE PAGE, op.cit.p.564. Cet auteur opère une autre distinction :"les dispositions à caractère particulier" : il y inclut les mécanismes douaniers (article 25), les mécanismes agricoles (article 44)et la concurrence (article 93)B. LE PAGE, op.cit.pp. 569-573.

"pour des motifs non économiques" (1).

La seconde reprend cette distinction en refusant une "acceptation large" de la notion de clause de sauvegarde:force nous est donc de nous en tenir à une conception plus restrictive et de ne regarder comme clauses de sauvegarde que les dispositions ayant pour effet de permettre des dérogations aux règles normales du droit communautaire en faveur des Etats membres" (2).

Ainsi une partie de la doctrine centre sa réflexion sur le caractère étroit de la notion. Cependant, il est fondamental d'être plus systématique dans l'élaboration de la définition.

En effet, malgré l'incontestable apport positif représenté par cette réflexion doctrinale, une véritable définition synthétique fait encore défaut.

§ 2 - La conception dégagée.

La diversité des approches de la notion de sauvegarde laisse cependant apparaître une certaine unité dans la présentation de la définition. Cela en dépit, des conséquences fort divergentes qui peuvent, par ailleurs, être tirées.

En premier lieu, apparaît l'idée de dérogation et de suspension. Ainsi pour A. Manin, les clauses de sauvegarde sont des

---

(1) T.OPPERMANN "La légitimité et l'opportunité des clauses de sauvegarde dans un régime de marché commun" in Actes du IV^{e} Colloque sur la Fusion des Communautés européennes. Liège 23-25 avril 1969. I.E.J.E. Faculté de droit de Liège p.210.

(2) W.MUCH :"La Commission gardienne des traités" in La Commission des Communautés européennes et l'élargissement de l'Europe. Colloque de l'I.E.E. Bruxelles 1974 p.88.

"dispositions contenues dans certains accords internationaux qui offrent la faculté aux cocontractants qui les invoquent de déroger temporairement en tout ou en partie, aux autres dispositions qui comportent lesdits accords lorsque et tant que des conditions particulières en justifient l'application, et ce,au terme d'une procédure fixée par chaque accord considéré" (1).

L'élément fondamental qui n'est pas mentionné dans cette définition, est celui de perturbation ou de difficulté. Il apparaît pourtant indispensable de l'inclure dans la définition des clauses de sauvegarde. C'est ce qu'expose dans son cours de La Haye, M. P.H.Teitgen :"dans le marché commun les économies nationales sont devenues étroitement solidaires. Frontières ou-

---

(1)A.MANIN, op.cit.p.1. Dans le même sens, voir J.JASINSKI : leur objet est "de dispenser un ou plusieurs Etats de devoir se conformer, dans certaines circonstances aux obligations del'accord". Le régime juridique de la libre circulation des capitaux p.55. L.G.D.J. Paris, 1967 ou L.CARTOU :le Marché commun a "organisé des mécanismes permettant des assouplissements des sursis, des dérogations à l'application du traité" op.cit.p. 217 ou M.LEJEUNE, les clauses de sauvegarde sont "des dispositions permettant à certaines conditions et au terme d'une procédure déterminée, de déroger temporairement et sous contrôle des autorités communautaires aux règles du traité" op. cit.p. 29. Enfin un auteur n'y voit qu'une technique déjà connue : "il s'agit de formes de suspension de certaines obligations communautaires ... mais au fond nous sommes en présence d'une technique déjà connue : celle de la suspension partielle de l'application d'un accord dans des hypothèses que le même accord a prévues". Colloque de l'A.D.I. op.cit.p. 383.

Cet auteur semble oublier que les clauses de sauvegarde représentent quelque chose de nouveau : elles touchent à l'économie d'une part, et sont soumises pour leur application à un contrôle de la part de l'organisation, ce qui paraît, tout de même fondamental.

vertes, les pays membres de la Communauté, sont immédiatement exposés à des transferts d'inflation ou de récession en provenance des partenaires tandis que, frontières ouvertes,ils ne sont plus en mesure de recourir à leur encontre aux moyens classiques de protection" (1).

Les clauses de sauvegarde sont effectivement "des mesures dérogatoires ... dans le cas où une atteinte à des intérêts que le traité reconnaît digne de protection pourrait être redoutée" (2). Certains auteurs sont plus catégoriques :"il ne peut y avoir mesure de sauvegarde qu'en cas de péril grave" (3).

M.P. Reuter est plus nuancé : les mécanismes de sauvegarde institués par de nombreux traités économiques permettent une adaptation aux accidents de la conjoncture". L'auteur en précise les raisons :"il est très difficile d'obtenir par les mécanismes juridictionnel traditionnels la prise en considération de graves difficultés économiques et financières pour obtenir certains aménagements dans des engagements à portée économique" (4).

---

(1)"Le pouvoir exécutif dans les Communautés européennes" R.C.A.D.I. 1971.III. T.134 p.598.

(2)J. MEGRET op.cit. T.I, p.157.

(3)J.BOULOUIS et R.M.CHEVALLIER "Les grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes".T.I p.162 Dalloz Paris, 1974.

(4)P.REUTER "Cours générale de droit international public" R.C.A.D.I. 1961 T.103 p.572. Dans le même sens, voir P.GORI: "cette notion comprend toute clause , qui par voie d'exception, permet des dérogations au fonctionnement normal de la Convention, notamment en vue de permettre à chaque partie contractante de remédier aux difficultés sérieuses où à des menaces de telles difficultés". op.cit.p. 16, W.MUCH,op.cit. p.88 et p.102, T.OPPERMANN op.cit.p. 209, B.LE PAGE op.cit. pp.556-557, R.COURTIN, op.cit.p. 291, J.RIDEAU, op.cit., p.195, I.KRAVIS op.cit.p. 21.

Il ressort de ces définitions qu'en plus de l'élément dérogatoire, doivent apparaître les raisons qui justifient l'existence des clauses de sauvegarde : c'est à dire une situation dangereuse et anormale. En outre, le caractère purement temporaire de la dérogation doit être mis en évidence et ne peut être sous-estimé dans son importance.

1.Les clauses de sauvegarde

Loin de tirer les conséquences de la définition adoptée généralement, la doctrine semble hésiter face aux différents mécanismes qu'elle a l'occasion d'examiner. Une telle imprécision peut s'expliquer par la terminologie utilisée, qui peut dans certains cas, prêter à confusion (1).

Le degré d'intensité de la situation dangereuse représente, cependant, un élément caractéristique qui doit servir de critère répartiteur entre les clauses de sauvegarde et les autres dispositions dérogatoires.

Cependant,le contenu apparent de la dérogation (2) et

---

(1)Ainsi, l'article 226 du traité C.E.E. permet à la Commission d'autoriser un Etat à prendre des mesures de sauvegarde" en cas de difficultés graves ... ou si des difficultés peuvent se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale". Dans le domaine des transports, on trouve un mécanisme permettant une dérogation de procédure, si l'application de certaines dispositions "serait susceptible d'affedter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions" (article 75-3). En apparence, le vocabulaire utilisé est similaire mais il ne s'agit pas du tout de mécanismes identiques.

Vour également l'article 80 du traité C.E.E.; on pourrait multiplier les exemples de ce genre : voir, par exemple dans l'A.E.L.E. l'article 16-5 (droit d'établissement) et l'article 19 (difficultés de la balance des paiements).

(2)Les articles 89 et 107 du traité C.E.E. utilisent tous les

./.

même la procédure instituée (1), peuvent contribuer à accroître l'équivoque, voire la confusion.

Pourtant la spécificité des clauses de sauvegarde par rapport aux autres mécanismes peut être clairement établie.

Les clauses de sauvegarde correspondent à un besoin de protection contre une situation dangereuse ou une crise grave menaçant en touchant un Etat membre, un secteur de son activité économique ou l'une de ses régions. Son intégrité économique est menacée par des atteintes, par exemple, à sa balance des paiements, par des fuites de capitaux, des détournements de trafic ou du chômage dans une région.

...deux la notion de "mesures nécessaires". Le premier article n'est pas une clause de sauvegarde. La finalité première de ce mécanisme n'est pas de protéger l'Etat d'un danger ou d'une situation de drise mais de rétablir un équilibre rompu par une pratique illégale. Par contre, l'article 107 constitue bien une clause de sauvegarde, parce qu'une dévaluation "sauvage" léserait considérablement d'autres Etats : la finalité première est la protection d'un danger grave. Par contre, cela n'exclut pas que l'article 89 ne puisse pas être utilisé à des fins de sauvegarde, le cas échéant mais ce n'est pas la vocation principale de ce mécanisme.

(1) Ainsi les articles 25 et 26 du traité C.E.E. et l'article 108 ou bien l'article 17-4 et l'article 226.
La procédure d'examen de la dérogation et le contrôle effectué peuvent parfois s'avérer être plus contraignants pour des mesures qui ne sont pas prises sur la base d'une clause de sauvegarde, que pour celles qui le sont : l'article 93-2 c du traité C.E.E. permet une dérogation à des interdictions en matière d'aides "si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision". Le Conseil doit pour accorder cette dérogation, statuer à l'unanimité. Par contre, l'article 70 de ce même traité, permet à un Etat après des consultations appropriées, de prendre lui même des mesures de sauvegarde, sous le contrôle certes, du Conseil qui peut décider leur modification ou leur suppression.

Une différence de première importance sépare les clauses de sauvegarde de ce que nous appelerons les "mécanismes pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde". Comme nous le constatons, un élément indissociable de la définition des clauses de sauvegarde est, la menace ou l'existence d'une situation grave ou dangereuse pour l'Etat membre concerné. Cela nécessite l'usage de moyens non conformes aux principes de base de l'accord. Les clauses de sauvegarde, portent de ce fait atteinte à l'objet et au but du traité. L'utilisation de ces moyens,non conformes au traité, doit être purement temporaire (1). Sitôt la difficulté surmontée et le danger éliminé, la légalité normale doit remplacer la légalité d'exception (2).

---

(1) Dans certains cas,les difficultés peuvent subsister longtemps et entraîner l'utilisation de mesures de sauvegarde de manière régulière. Cela ne change rien à la nature juridique de ces mesures. Par contre, si un mécanisme d'un accord prévoit à priori, l'utilisation permanente de moyens non conformes aux principes de base, il ne s'agit plus de mesures de sauvegarde.

Comme nous le verrons plus loin, un tel procédé revient à modifier pour différentes raisons au profit d'un ou de plusieurs Etats les obligations découlant de l'accord. L'économie de l'accord est profondément modifiée en permanence. Il s'agit d'une technique juridique proche des réserves. En aucun cas, on ne peut qualifier ces mécanismes de "clauses de sauvegarde permanentes".

(2) Il faut signaler le faible intérêt de la doctrine en ce qui concerne la recherche d'une définition de la notion de sauvegarde. Cette notion est fréquemment utilisée dans des manuels, des études ou des commentaires à propos d'une espèce bien précise mais ne donne lieu qu'à peu de systématisation doctrinale.

Les auteurs qui ont tenté d'établir une définition de la notion ne se sont généralement guère penchés sur les implications qui découlent d'une analyse systématique. Quelques précisions d'ordre terminologique doivent être apportées. La notion de "sauvegarde" évoque le concept contenu dans la notion. La "clause" ou "le mécanisme" définit l'outil qui contient la sauvegarde. Les "mesures" de sauvegarde sont le contenu des actes pouvant être pris sur la base de la clause ou du mécanisme et qui sont prévus par celui-ci.

./.

Il faut considérer comme clauses de sauvegarde, uniquement les dispositions qui entrent intégralement dans le cadre de cette définition. Les clauses de sauvegarde ont pour unique finalité l'utilisation de mesures de sauvegarde. Leur seul but consiste à permettre, si les conditions sont réunies, de lutter contre les manifestations d'une situation dangereuse.

Ces clauses n'ont pas d'autre utilisation possible et seuls des troubles graves peuvent justifier leur existence.

Un arrêt de la Cour vient renforcer cette conviction.Dans l'affaire Kampffmeyer, la Cour, en se référant à l'arrêt Toepfer qui annulait la mesure de sauvegarde autorisée par la Commission, a constaté que la décision de cette dernière, constituait une application fautive d'un règlement communautaire.

Dans l'arrêt Toepfer, précise la Cour, il a été établi que la Commission a commis une faute en assimilant "des difficultés indéniables ... à des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs définis à l'article 39 du traité" (1).

La Cour poursuit son raisonnement en constatant que les circonstances "ne justifiaient pas de mesures de sauvegarde" afin de réparer une situation née de la fixation d'un prélèvement nul.

... En pratique cependant, un certain nombre d'inconvénients découlent de cette façon de voir les clauses de sauvegarde. Certains mécanismes sont considérés par de nombreux auteurs comme étant des clauses de sauvegarde, alors qu'en fait,les éléments qui les constituent n'entrent que très partiellement dans la définition généralement admise. Il en résulte de nombreuses imprécisions quant à la nature de tel ou de tel mécanisme et le doute voire la confusion subsistent dans la présentation et la classification de ces mécanismes.

(1)Arrêt du 14.7.1967 Aff. 6,5,13 à 24/66 E.K.Kampffmeyer/Commission Rec. 1967.317 concl.J. Gand.
Notes L. GOFFIN C D E 1968.83
R. KOVAR J D I 1968.472.

Il en résulte que la Cour de justice, opère bien une distinction, qui pour nous est capitale, entre les perturbations graves qui requièrent des mesures de sauvegarde et les autres difficultés nettement moins graves, qui peuvent être surmontées par des mesures provenant de la légalité habituelle et non pas de la légalité de crise.

Par conséquent, dans le traité C.E.E. coexistent d'une part les clauses de sauvegarde qui appartiennent à la légalité exceptionnelle, et d'autre part, les mécanismes dérogatoires qui font partie de la légalité normale.

Entre les deux, existe une catégorie mixte qui permet de fonder des mesures soit dérogatoires, soit de sauvegarde, comme nous allons le démontrer.

2. Les mécanismes pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde.

Les mécanismes réunis sous cette dénomination sont des dispositions de nature différente, mais qui présentent une caractéristique commune : leur premier objectif n'est pas de permettre des mesures de sauvegarde. Si ce but est parfois recherché, ces mécanismes ont en premier lieu une autre fonction à remplir. En effet, la finalité de ces mécanismes n'est pas de sauvegarder d'un danger. Elle consiste à éviter des distorsions par des techniques compensatoires ou stabilisatrices. Le propre des situations qui entraînent le recours à ces mécanismes est de ne pas présenter de caractère de danger ou de gravité marqués (1). Certains mécanismes ne prévoient même aucune condi-

---

(1)articles 44,46,89,93 et 103 du Traité C.E.E., articles 5,13, 17 et 31 de l'A.E.L.E.; article 32 de l'A.L.A.L.C.

tion spéciale quant à leur application. Certes, ce qui caractérise l'utilisation de ces mécanismes, comme nous le verrons, ce sont des situations face auxquelles les Etats peuvent éprouver des difficultés. Ces dernières sont, cependant, de loin incomparables avec les situations de danger ou de crise qui régissent les clauses de sauvegarde. Ces difficultés ne justifient pas une légalité de crise. Elles peuvent être surmontées par d'autres moyens prévus par l'accord. Souvent, l'absence de règlementation commune crée la distorsion. Sitôt ce vide comblé la difficulté disparaît. Les causes ne sont pas inhérentes au secteur touché mais à la confrontation de celui-ci avec celui d'un autre Etat (1).

L'idée de sauvegarde est exclue en principe du champ d'application de ces mécanismes : permettre à un Etat d'octroyer des aides (2), prendre des mesures nécessaires dans des domaines où le traité n'a pas prévu de pouvoirs d'action (3), sont des mesures qui ne comportent pas l'idée de sauvegarde. La finalité de ces mesures se situe ailleurs. Le plus souvent ces mécanismes ont pour but de redresser la situation dans un domaine atteint par des phénomènes conjoncturels (4) ou par des atteintes à la concurrence (5).

Ces exemples montrent la différence qui sépare ces mécanismes pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde, des clauses de sauvegarde (6). Le degré de gravité des difficultés

---

(1)articles 44,46,89 du traité C.E.E.

(2)article 93 du traité C.E.E.

(3)article 235 du traité C.E.E.et 95 du traité C.E.C.A.

(4)article 103 du traité C.E.E.

(5)article 89 du traité C.E.E.L'objectif de ces mécanismes est de permettre de rétablir des équilibres faussés ou de prendre des mesures adaptées à la situation

(6)La différence sera établie avec encore plus de certitude lorsque les conditions de mise en oeuvre et le contenu seront étudiés.

pouvant intervenir est d'ailleurs nettement plus réduit que dans les clauses de sauvegarde.

Aussi il n'est pas possible d'admettre les conceptions doctrinales qui classent ces mécanismes parmi les clauses de sauvegarde.

Ainsi, P.Reuter range l'article 93 du traité C.E.E. parmi les clauses de sauvegarde (1) : si des circonstances exceptionnelles le justifient des aides incompatibles avec le Marché commun peuvent être instituées. Les raisons d'une telle dérogation peuvent être très variables. On ne voit pas en quoi peut consister la légalité de crise, ni pourquoi la légalité habituelle s'avère insuffisante.

En fait, l'article 93-2 établit au bénéfice du Conseil, une possibilité permanente de dérogation, laquelle ne tient pas compte forcément d'un danger ou d'une menace de danger. Le Conseil peut très bien définir son attitude en fonction d'autres considérations, étrangères à la notion de sauvegarde. Des raisons d'opportunité peuvent guider le Conseil, liées à la politique de développement régional ou à l'équilibre socio-économique d'une région. Le maniement de l'article 93-2, comme la pratique nous le montrera, relève davantage de ces préoccupations.

De même, l'article 103 du traité C.E.E. est considéré par certains auteurs comme une clause de sauvegarde (P. Gori, M. Lejeune).

Or, la politique de conjoncture dépasse largement la notion de difficultés graves ou de crise. Certes, certaines mesures conjoncturelles pourraient être des mesures de sauvegarde

---

(1) Organisations européennes, op.cit.,p. 315.

mais la réciproque n'est pas pour autant vraie.

L'utilisation de l'article 103, lors des crises monétaires de 1971 a été admis par la Cour qui a jugé que "la soudaineté des évènements auxquels le Conseil a eu à faire face, l'urgence des mesures à prendre, la gravité de la situation ... ont pu conduire à utiliser l'article 103."(1)

Par contre, l'article 103-4 qui concerne les difficultés d'approvisionnement s'apparente davantage aux clauses de sauvegarde. L'utilisation qui en a été faite, le montre clairement (2).

P.Gori inclut les articles 44 et 46 du traité C.E.E. parmi les clauses de sauvegarde (3). Le système des prix minima ou de la taxe compensatoire n'est possible, que parce que la législation communautaire agricole définitive n'est pas encore élaborée. En attendant celle-ci, il faut éviter des distorsions qui pourraient

---

(1)Arrêt du 24.10.1973 Aff.5/73 Balkan Rec.1973.1109.

(2)La Belgique a demandé en 1963 de pouvoir limiter ses exportations de sucre, car la production de sucre belge risquait d'être entièrement réexportée à des fins spéculatives vers les autres Etats membres.
Les Pays-Bas ont demandé en 1964 d'être autorisés à suspendre les droits du tarif applicables aux pommes de terre pour favoriser les importations de celles-ci en provenance des pays tiers vu les conditions climatiques qui avaient entraîné des retards importants pour la récolte et avaient conduit à une hausse des prix. J.O. 20.5.1965.1462.
Lors de la crise pétrolière de l'automne 1973, la Commission désirait faire jouer la solidarité communautaire en matière de répartition des produits pétroliers. Le mécanisme établi dans le cadre de l'O.C.D.E. (sans la France)remplit ce rôle pour l'avenir. Il y eut cependant, pendant l'été 1973 une directive du Conseil destinée "à atténuer les effets des difficultés d'approvisionnement en pétrole et produits pétroliers. Directive du Conseil du 24.7.1973 J.O. L.16.8. 1973.1.

(3)P. GORI, op.cit.p. 109.

fausser certains objectifs de la politique agricole commune.

Ces distorsions ne sont pas susceptibles d'entraîner un danger grave ou une perturbation sérieuse. L'idée de sauvegarde est le plus souvent exclue, de l'utilisation de ces mécanismes.

J.Megret classe l'article 75-3 du traité C.E.E. parmi les clauses de sauvegarde. En fait, il ne s'agit que d'une garantie procédurale au bénéfice des Etats : les décisions portant sur ce domaine ne peuvent être arrêtées par le Conseil qu'à l'unanimité (1).En raison de l'incidence éventuelle de l'application de mesures concernant le régime des transports sur le niveau de vie et l'emploi de certaines régions, cette garantie peut être appelée à jouer.

Il n'est pas exclu, cependant, dans certaines hypothèses que ces mécanismes puissent servir à prendre des mesures de sauvegarde.

Tout dépend du contexte et de la situation. Quand un Etat est autorisé à prendre "les mesures nécessaires", si ce qui motive le recours à une telle mesure est dû à un danger important, alors on est en droit de considérer qu'il s'agit bien dans cette hypothèse, d'une mesure de sauvegarde. Le danger et sa gravité ont justifié cette qualification et expliquent de ce fait, le contenu même des mesures prises qui revêtent alors un degré de dérogation différent, comme nous le verrons en présentant la légalité exceptionnelle et les mesures de sauvegarde possibles. S'il n'y a qu'un vide juridique à combler ou à éviter les effets d'un défaut d'harmonisation, ce ne sont pas des mesures de sauvegarde

---

(1)Le Droit de la C.E.E. Tome 3 p.265.
On pourrait multiplier les exemples : L.CARTOU "Le Marché commun et la technique du droit public" R.D.P. 1958 p.217.
R.COURTIN "L'échelonnement des mesures de libération et les clauses de sauvegarde" Revue d'Economie Politique 1958. p. 294. A.MANIN, op.cit.p. 11.

qui pourront être prises (1). Ces mécanismes pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde possèdent donc, une double nature, qui est fonction des circonstances. Ils sont au point de contact des deux légalités qui coexistent, la légalité habituelle et la légalité de crise. La légalité habituelle permet d'utiliser toutes sortes de moyens qui présentent les caractéristiques opposées à la légalité de crise. Cette dernière ne permet d'inclure que les clauses et les mesures qui correspondent parfaitement à la définition de la notion de sauvegarde.

3. Les mécanismes dérogatoires.

Une troisième catégorie est à prévoir mais d'où l'idée de sauvegarde est totalement exclue. Le propre des mécanismes dérogatoires est de parer à certaines éventualités résultant de l'édification des mesures prises par le traité ou de permettre d'exclure de manière permanente certains domaines du champ d'application couvert par le traité.

Ces mécanismes dérogatoires ne sont pas utilisables à la suite de l'intervention d'une situation dangereuse qui par son intensité nécessiterait le recours à des mesures de sauvegarde. L'ampleur de la dérogation par rapport aux principes de l'accord n'est pas de nature à remettre en cause un principe fondamental: différer le rapprochement des droits de douane vers ceux du tarif douanier commun, permettre l'établissement de contingents tarifaires (2) constituent de simples dérogations qui ont de ce fait un caractère différent de celui des clauses de sauvegarde.

---

(1)articles 44,46,103 et 235 du Traité C.E.E. par exemple, article XXV du G.A.T.T., article 31 de l'A.E.L.E.

(2)articles 25,26 et 28 du traité C.E.E.

Parmi les mécanismes dérogatoires, il faut distinguer entre ceux qui établissent des dérogations permanentes et les autres dérogations. Comme nous le savons, on trouve des mécanismes dérogatoires qui ont pour effet d'exclure, du champ d'application de l'accord pour toute sa durée de validité, telle catégorie de produits ou tel secteur précis (1).

Il peut être fait appel à d'autres mécanismes dérogatoires sur intervention de l'Etat intéressé ou d'un organe compétent en cas de besoin : ainsi l'article 70-4 du traité C.E.C.A. que certains considèrent comme étant une clause de sauvegarde, permet l'application de mesures tarifaires intérieures spéciales en matière de transports. En fait, il s'agit d'un mécanisme dérogatoire et non pas d'une clause de sauvegarde : il n'y a pas d'élément de danger et il n'est pas précisé que l'application de ces dérogations doit être temporaire (2). Des exemples de ce genre pourraient être multipliés.

L'idée de danger est absente de ces mécanismes, il s'agit soit de sursis, soit de l'application permanente de certaines dispositions.

Aussi il n'est pas possible de suivre une grande partie de la doctrine qui considère ces mécanismes comme étant des

---

(1) Ainsi les mécanismes dérogatoires en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité de l'Etat, de période de guerre ou de tension internationale : articles 36,48-3,56-1, 223,224 et 225 du traité C.E.E.; articles XX et XXI du G.A.T.T.; article 18 de l'A.E.L.E., article 53 de l'A.L.A.L.C.

(2) En sens contraire voir l'arrêt du 10.5.1960. Affaires 27 à 29/58 Rec.VI. 527 qui donne une interprétation extensive de l'article 70-4. Dans l'arrêt du 8.2.1968 Affaire 28/66 Pays-Bas contre Commission, la Cour affirme que les mesures de l'article 70-4 "ont une nature et une portée analogues à celle des mesures de sauvegarde". Rec.1968.22- Plus nuancée est la position de l'Avocat général M.Lagrange, qui estime que l'article 70-4 a le caractère d'une mesure d'assouplissement. Arrêt du 10.5.1963.711. 3/58 à 18/58, 25/58, 26/58. Rec.1960. 445.

clauses de sauvegarde.

Ainsi P.H.Teitgen considère, par l'exemple l'article 25 du Traité C.E.E. comme un système de sauvegarde (1).

Or, l'article 25 permet à un Etat qui dépend pour son approvisionnement de pays tiers de bénéficier des contingents tarifaires de droit réduit ou nul.

L'utilisation de l'article 25 montre que l'exemption totale ou partielle de droits de douane ne joue pas comme une mesure de sauvegarde. Il s'agit d'une facilité temporaire évitant une hausse subite du prix du produit importé sur une fraction seulement des importations annuelles du même produit (2).

La Cour semble confirmer cette façon de voir au moins dans deux arrêts. Elle constate qu'il est dérogatoire au tarif extérieur commun et qu'il fait exception "dans le dessein de remédier aux inconvénients qui peuvent résulter de l'alignement des droits nationaux ...".

Le choix des termes retenu par la Cour est révélateur :un inconvénient ne présente aucunement un caractère de crise grave ou de danger.

La lecture de l'article 25 met en évidence les limites de l'enjeu. Il n'est pas possible de voir une situation grave là, où le traité ne permet que des diminutions partielles et temporaire de quelques fractions du droit de douane sur un produit. Sinon le traité aurait prévu des mesures appropriées, plus im-

---

(1)P.H.TEITGEN "Cours de droit financier et fiscal européen", 1970-1971 p.79.

(2)Arrêts des 4 et 15.7.1963 Aff.24/62 RFA/Commission Rec.1963. 141-142. Aff.25/62 Plaumann/Commission Rec.1963.197. Voir aussi Décision de la Commission du 22.3.1963 J.O.C.E. 17 4.1963.1233 et décision de la Commission du 18.12.1963. J.O.C.E. 25.1.1964.136.

importantes. De son côté, P.Reuter range parmi les clauses de sauvegarde les articles 25, 26 et 28 (1) ainsi que les articles 101 et 102 du traité C.E.E.

L'article 26 a la même portée que l'article 25. Quant à l'article 28, il ne saurait être considéré comme une clause de sauvegarde. Les contingents tarifaires communautaires sont devenus "des instruments politiques à la disposition de la Communauté dans ses relations avec les Etats tiers (2). Le Conseil peut en effet modifier ou suspendre, pour douze mois au maximum, certains droits de douane. Ceux-ci peuvent subir une diminution ne dépassant pas 20 % du taux de chaque droit. Dans ces conditions, il est difficile de voir dans l'article 28, une clause de sauvegarde (3).

De même, les articles 101 et 102 (4) relatifs au rapprochement des législations permettent aux autorités communautaires de prendre les mesures utiles ou appropriées pour éliminer une éventuelle distorsion d'origine législative, règlementaire ou administrative. Il paraît évident que de telles mesures n'ont rien de commun avec des mesures de sauvegarde.

Il en va de même pour la classification de P.Gori (5)ou

---

(1)P.REUTER, op.cit.p.294. Aff. 25/62 Arrêt du 15.7.1963 Plaumann/ Commission Rec.1963. 197.

(2)C.DACHE "Les bases juridiques des décisions d'ouverture des contingents tarifaires communautaires". R.T.D.E. 1972.578.

(3)La limite de 20 % ne joue qu'à l'expiration de la période de transition. Cela n'altère pas la nature de l'article 28.

(4)P.REUTER, op.cit.pp. 309-314.

(5)Les articles 17-4, 23, 36, 80, 223 et 224. P.GORI op.cit., pp.106-109, 169, 189 et 191.

pour celle d'A. Manin (1) qui intègrent dans les clauses de sauvegarde de nombreux mécanismes dérogatoires.

On pourrait multiplier les exemples de mécanismes dérogatoires considérés comme étant des clauses de sauvegarde, alors qu'aucune situation dangereuse n'est prévue ou que les dérogations sont permanentes et constituent des exclusions à l'accord, s'apparentant à des réserves de souveraineté (2).

---

(1)L'article 25 du traité C.E.E., les articles 10-8 et 13-8 de l'A.E.L.E.

(2)articles XX et XXI du G.A.T.T., article 18 de l'A.E.L.E., articles 36, 82, 223, 224 et 225 du traité C.E.E.

CHAPITRE 2 - LES CLAUSES DE SAUVEGARDE PERMETTENT L'INSERTION D'UNE LEGALITE TEMPORAIRE.

L'insertion d'une légalité purement temporaire dans un ordre juridique, représente un événement, à tous égards, relativement exceptionnel.

De ce fait, il paraît particulièrement important de présenter avec précision, le contenu de cette légalité extraordinaire. Il sera, ainsi possible de connaître l'usage, qui peut être fait, des clauses de sauvegarde.

Par ailleurs, la légalité temporaire poursuit une certaine finalité : elle mérite de ce fait une analyse appropriée. La raison d'être des clauses pourra ainsi être expliquée. Il sera de ce fait possible, par une étude approfondie, d'en dégager les motivations.

SECTION 1 - LE CONTENU DE LA LEGALITE TEMPORAIRE.

Certaines clauses de sauvegarde comportent une description plus ou moins détaillée des mesures qu'elles autorisent. Cependant, le contenu de cette légalité temporaire est parfois relativement peu précis, ou même, dans certains cas, largement omis. Il est alors implicite et est susceptible d'être aisément déduit à partir du contexte général de l'accord. A partir de celui-ci, il est possible de déterminer le contenu vraisemblable de la légalité temporaire, dans la mesure où la plupart des accords établissent une union douanière ou une zone de libre-échange.

De ce fait, de nombreuses clauses de souvegarde concernent de près la circulation des marchandises ou des capitaux, puisque cela constitue généralement, l'objectif premier de ces organisations économiques internationales.

Ainsi, la légalité temporaire issue des clauses de sauvegarde, connait différents procédés permettant de restreindre la circulation des marchandises.

En premier, il faut mentionner les restrictions quantitatives. Elles ont comme fonction de permettre la limitation des échanges commerciaux entre les Etats membres.

D'autres procédés aboutissent à un résultat similaire : les surcharges sur les importations et éventuellement sur les exportations, ont généralement un effet identique, en ralentissant les échanges.

De leur côté, les aides constituent un moyen également efficace pour lutter contre une situation dangereuse.

Enfin, dans certaines hypothèses, les mesures de sauvegarde peuvent consister en une modification de la parité d'une monnaie.

§ 1 - Les restrictions quantitatives.

Selon la Cour de Justice des Communautés européennes, les restrictions quantitatives peuvent être définies, comme étant "les interventions des Etats dans le commerce intra-communautaire par des mesures ayant le caractère de prohibitions, totales ou partielles, d'importation, d'exportation ou de transit." (1)

Parmi les différents mesures établissant des restrictions quantitatives, il est possible de distinguer les contingents, qui comportent des restrictions partielles d'importation (ou d'exportation), les mesures d'effet équivalent à des restrictives quantitatives et les prohibitions, qui sont des interdictions totales d'importation (ou d'exportation).

1. Les contingents.

Les contingents constituent le moyen le plus commode pour instituer des restrictions quantitatives. Face à un danger prévu par la clause de sauvegarde, l'Etat concerné, est habilité, à prendre ou peut prendre des mesures établissant des contingents.

Ceux-ci sont basés sur des normes règlementant a priori, pour chaque marchandise, la quantité, en volume ou en valeur, des importations permises pour une durée déterminée (2).

---

(1) Arrêt du 10.12.1968 Aff.7/68 Commission contre Italie Rec. 1968. 627-628.

(2) Il s'agit généralement de limiter l'importation de certains produits. Des restrictions quantitatives à l'exportation peuvent parfois être utilisées.

Cette limitation est fonction du degré de gravité du secteur à protéger,comme nous le verrons ultérieurement.

Le procédé contingentaire est le plus fréquemment dans le cadre des clauses de sauvegarde.

Certaines clauses prévoient expressément la possibilité d'instaurer des restrictions quantitatives sous forme de contingents : articles XII et XIX du G.A.T.T., articles 19 et 20 de l'A.E.L.E. (reproduits respectivement par les articles XVIII de la Z.L.E.I.G.B. et 28 du M.C.C., et par les articles XIX de la Z.L.E.I.G.B. et 29 du M.C.C.), articles 5 alinéa de la Z.L.E.A.N.Z. et 12 alinéa 4 du M.C.A.E..

De même, les articles 58 et 59 du traité C.E.C.A. (1)ou les articles 23 à 25 de l'A.L.A.L.C. ont une portée identique(2).

---

(1)Décision n°2-53 du 7 février 1953 J.O.C.E.C.A.10-2-1953 p.5.
Sur ce point voir :
J.P.COLIN "Le gouvernement des juges dans les Communautés européennes", p.373 L.G.D.J. Paris 1966.
R. KOVAR :"Le mécanisme de péréquation des ferrailles: bilan juridique d'une expérience". R.T.D.E.1965-639. Voir aussi la Décision N°5-52 du 31.12.1952 J.O.C.E.A.10-2-1953 N°1 p.3.

(2)Résolution 213 (VII)du 14 décembre 1967. Autorisation en faveur de l'Uruguay.
Résolution 164 du 17 décembre 1968 Autorisation en faveur du Pérou.
Résolution 139 (V)du 30 décembre 1965.Autorisation en faveur de l'Uruguay.
Résolution 138 (V)du 30 décembre 1965.Autorisation en faveur de la Colombie en raison de son déficit de balance des paiements pour un certain nombre de produits compris dans le programme de libération.
Résolution 204 du Comité exécutif permanent du 2 juin 1970 en faveur de la Colombie pour les limes et les rapes.
Résolution 216 du Comité exécutif permanent du 11 septembre 1970 en faveur de la Colombie pour l'hydrosulfure de soude.
Résolution 247 du Comité exécutif permanent du 25 octobre 1971 en faveur de la Colombie pour les pneus.
Résolution 206 (VII) du 4 décembre 1967. Autorisation en faveur de la Colombie pour certains produits déterminés.

D'autres clauses de sauvegarde autorisent l'introduction de restrictions quantitatives parmi d'autres mesures possibles. Le texte, souvent ne fournit pas de précisions. Dans ce cas,la clause de sauvegarde dispose que les "mesures de sauvegarde" peuvent être accordées (articles 108 et 226 du traité C.E.E. par exemple)ou bien que "les mesures nécessaires" (articles 73 et 107 du traité C.E.E.)peuvent l'être. Cependant ces clauses n'interdisent pas l'application d'autres mesures de sauvegarde (1).

Caractéristique dans l'utilisation de ces mesures de sauvegarde par les Etats membres est l'attitude de ceux-ci, qui fréquemment, préfèrent recourir à d'autres méthodes de sauvegarde, alors que les conditions paraissent réunies, pour qu'ils puissent instituer des restrictions quantitatives.

Ainsi en 1964, sur la base de l'article 19 de la Convention de Stockholm, la Grande Bretagne choisit de prélever une surtaxe de 15 % sur les importations. En 1971, les Etats-Unis imposent une surtaxe temporaire de 10 % sur les importations, imités en cela par le Danemark quelques semaines plus tard. L'article 19 de l'A.E.L.E. comme l'article XII du G.A.T.T. ne permettent comme mesures de sauvegarde que l'introduction de restrictions quantitatives.

Ce qui est frappant dans les deux cas, c'est que la Grande-Bretagne comme les Etats-Unis soutenaient à l'époque, pour leur défense, que des restrictions quantitatives auraient eu des effets plus préjudiciables que la surtaxe sur la libre-circulation des marchandises (2).

---

(1)Voir également l'article 41 de l'U.D.E.A.C., les articles 79 et 80 de l'Accord de Carthagène, les articles 14 et 66 du traité d'Union Benelux ou bien l'article 115 du traité C.E.E.

(2)5e Rapport annuel de l'A.E.L.E. p.7. Le représentant des Etats-Unis au G.A.T.T. se rendant compte du caractère critiquable de la surtaxe déclare que son "gouvernement n'invoque pas les dispositions de l'article XII de l'Accord général

./.

Si juridiquement, les mesures adoptées par ces deux pays apparaissent comme étant bien peu conformes aux accords qui les lient, l'incidence pratique des surtaxes, sur la libre circulation des marchandises semble en effet moindre que l'instauration de restrictions quantitatives : une surtaxe ne fait que rendre un produit plus onéreux. Elle n'entraîne pas une limitation a priori des importations, bien que le taux choisi ait pour but de réduire les importations du produit en cause.

Par contre, l'instauration de restrictions quantitatives est une décision qui émane de l'Etat et qui permet de connaître à l'avance le plafond des importations, qu'il ne sera pas possible de dépasser (1). Les exigences relatives à la défense de la balance des paiements entraînent fréquemment l'établissement de restrictions quantitatives destinées à limiter les importations. Ainsi, sur la base de l'article 108 du traité C.E.E., la Commission prend en juillet 1968 une décision en faveur de la France prévoyant des restrictions quantitatives. Il s'agit de permettre à la France de limiter la progression des importations de véhicules automobiles, d'appareils ménagers, de produits textiles et sidérurgiques, originaires des Etats membres. La Commission au-

---

...pour instituer des restrictions quantitatives bien qu'il s'estime fondé à le faire... la situation commerciale et monétaire actuelle, dans laquelle chaque pays a un intérêt fondamental, transcende les dispositions de n'importe quel article de l'Accord général pris isolément". Communiqué de presse G.A.T.T./1088 du 26 août 1971.

(1) Dans certains cas bien déterminés, des contingents peuvent être appliqués sur des exportations, notamment pour éviter des détournements de trafic à l'exportation. L'article 115 du traité C.E.E. a été utilisé dans ce sens. Pour les peaux brutes J.O. 20.1.1962.108, pour les diamants bruts J.O. 21.2.1962.212, pour les déchets et cendres de métaux non ferreux J.O.30.4.1964. 1104.
Recommandation de la Commission du 1.3.1962 relative au régime des exportations vers les pays tiers de certains déchets et cendres de métaux non ferreux J.O.17.4.1962. 895.

torise un certain nombre de contingents pour ces produits, pour une période déterminée à l'avance. La France est tenue de limiter également les importations de ces produits en provenance des pays tiers. La répartition des contingents entre les Etats membres doit être opérée équitablement et sans discrimination par la France et en respectant les courants traditionnels d'échanges (1). De même, la décision du 23 juillet 1975 en faveur de la Grande Bretagne permet à celle-ci de maintenir temporairement des restrictions sur les investissements directs dans les huit Etats membres par des résidents du Royaume Uni (2).

L'éventualité d'une grave crise sectorielle rend également nécessaires des restrictions quantitatives, si cette crise menace du fait de l'importance du secteur, de s'étendre à tout un pays. Ainsi la Belgique en 1959 à la suite d'une crise générale de son économie charbonnière et la Grande-Bretagne en 1974 en raison d'une longue grève des mineurs, intervenant pendant la crise de l'énergie, ont été habilitées à établir des restrictions quantitatives.

La Belgique a pu en 1960 limiter les livraisons de combustibles en provenance des autres Etats membres à 2.950.000 tonnes réparties entre les Etats membres. Le gouvernement belge devait cependant restreindre ses exportations de charbon à destination des autres Etats membres à 1.945.000 tonnes.

En même temps, le gouvernement belge était tenu d'opérer une limitation de ses importations de charbon en provenance de

---

(1) Décision de la Commission du 23 juillet 1968 autorisant la République française à prendre certaines mesures de sauvegarde conformément à l'article 108 paragraphe 3 du traité J.O. L.25.7.1968.15.

(2) Décision de la Commission du 23.7.1975 J.O. L.9.8.1975.29.

de pays tiers (1).

La Grande-Bretagne a reçu l'autorisation de freiner les exportations de charbon et d'acier à destination des pays tiers et si nécessaire de limiter les livraisons de ces produits vers les autres Etats membres. Le moyen pour réaliser ces limitations et ces contrôles est un système de licences à l'exportation accordé aux entreprises britanniques (2).

2. Les prohibitions

L'imposition par un Etat de mesures de sauvegarde excluant totalement un produit du bénéfice de l'importation sur son territoire ou du droit d'en être exporté, constitue un moyen extrêmement rigoureux permettant d'entraver la libre circulation des marchandises. Le produit concerné ne peut plus être importé ou exporté. Ce procédé est assez peu fréquemment utilisé, les Etats préfèrent généralement imposer des restrictions quantitatives qui sont plus souples, ou imposer des surcharges ou des droits spé-

---

(1) Décision n°46-59 du 23.12.1959 relative à l'application de l'article 37 du traité C.E.C.A.pour le Royaume de Belgique J.O.31.12.1959. 1327. La Belgique est tenue de prendre les mesures nécessaires en vue de l'assainissement de son industrie charbonnière afin de permettre l'intégration de cette industrie dans le Marché commun. La Belgique est de plus tenue de présenter un plan d'assainissement à la Haute Autorité dans un certain délai, qui respecte les prescriptions de la décision de celle-ci. Ce plan doit comporter des indications précises sur les fermetures à opérer d'ici 1963 et sur la réduction des capacités de production.
Voir aussi le 8e Rapport général sur l'activité de la C.E.C.A. pp.133-147 et pp.273-277.

(2) Décision de la Commission du 18.2.1974 relative à l'application pour le Royaume-Uni de l'article 37 du traité instituant la C.E.C.A. J.O. L.19.3.1974. 20.

ciaux sur de telles marchandises.

Incontestablement, l'interdiction totale d'importer-ou d'exporter,constitue la mesure la plus incompatible avec la libre circulation des marchandises. Cette mesure peut être employée pour éviter des détournements de trafic dans la circulation des capitaux (ou la fuite des capitaux) ou dans la libre circulation des marchandises.

Par exemple, l'article 73 du traité C.E.E.donne à la Commission le pouvoir d'autoriser l'Etat qui se trouve dans les conditions requises, à prendre des mesures de protection, dont elle définit les conditions et les modalités.

Une telle situation risque de se produire lorsque des taux d'intérêts trop bas dans cet Etat vont entraîner un transfert des capitaux vers d'autres Etats membres, pratiquant une politique de taux d'intérêt plus élevés.

Au contraire, dans cet Etat il se peut que des taux d'intérêt supérieurs conduisent à un afflux spéculatif de capitaux(1). L'article 73 vise en effet, aussi bien les mouvements de capitaux vers l'extérieur de l'Etat, que l'afflux de capitaux à destination de cet Etat et en provenance d'autres Etats membres (2).

Confronté à une telle situation, l'Etat concerné pourrait se voir autorisé, à titre provisoire, à prohiber l'afflux ou la

---

(1)Voir C.MAESTRIPIERI :"La libre circulation des capitaux dans la C.E.E." S.J./449/73 p. 127.

(2)L'article 73 n'a jamais été utilisé ni invoqué. En février 1973 la R.F.A. pour se prémunir contre l'invasion de capitaux à caractère spéculatif a pris des mesures restrictives basées sur l'article 109 du Traité. Le choix de cette base juridique est susceptible d'appréciations divergentes.

fuite de capitaux ou de certaines catégories de capitaux.

Ces mesures de sauvegarde ne doivent pas remettre en cause les décisions prises sur la base de l'article 67-1. Les conditions de résidence et les discriminations de traitement, fondées sur la nationalité ne peuvent être réintroduites à cette occasion.

De son côté, l'article 70 du traité C.E.E. permet d'éviter de la même manière, par des mesures de prohibition, les détournements de trafic. Des mesures peuvent être constituées pour interdire à des capitaux d'un Etat membre de profiter d'une règlementation plus libérale d'un autre Etat membre, en vue de tourner les dispositions relatives à des Etats qui ne sont pas membres de la Communauté.

Cette clause de sauvegarde ne semble pas jusqu'à présent avoir été utilisée.

Quant à l'article 115 du traité C.E.E., il accorde aux Etats, selon certaines conditions, le droit de prendre des mesures de protection.

Le plus souvent ces mesures consistent en une "exclusion du traitement communautaire" de produits provenant d'Etats tiers et mis en libre pratique dans les autres Etats membres. Cette exclusion prend la forme parfois de restrictions quantitatives sur le produit faisant l'objet d'un détournement de trafic. Cependant, l'autorisation accordée par la Commission d'exclure du traitement communautaire fait souvent l'objet d'un usage plus restrictif sur la libre circulation des marchandises. En effet, selon la situation de l'Etat membre destinaire de l'autorisation ou de la recommandation, la Commission peut interdire l'importation du produit ou parfois même la réexportation du produit (1).

---

(1) Recommandation de la Commission du 20.12.1961. J.O. 20.1.1962. 108.

L'Etat victime d'un détournement de trafic, après avoir obtenu l'autorisation, pourra interdire temporairement à une marchandise originaire d'un pays tiers, transitant par un autre Etat membre, d'entrer sur son territoire (1). Une mesure aussi radicale, est comme nous le savons déjà, fondamentalement contraire aux principes régissant une union douanière. Pour cette raison, ces autorisations sont accordées aussi longtemps que le danger existe, ou à défaut d'espoir de le voir disparaître par lui même, jusqu'au moment où une politique commerciale commune est mise en place.

Tant qu'une telle politique n'est pas réalisée, les opérateurs économiques de chaque Etat membre peuvent profiter de distorsions et de l'absence d'unification de la politique commerciale commune (2).

C'est pourquoi la Commission a été obligée de prendre une décision en 1971 destinée à tirer les conséquences de l'expiration de la période de transition. Depuis la fin de cette période, les restrictions quantitatives à l'importation et toutes les mesures d'effet équivalent entre les Etats membres y compris à l'égard des produits originaires de pays tiers, sont interdites. Cependant l'absence d'une politique commerciale commune à l'égard de tous les Etats tiers ne permettait pas encore

---

(1) Parmi les nombreuses décisions, voir : Décision de la Commission du 24.1.1973 autorisant l'Italie à exclure du traitement communautaire les motocycles et les têtes de machines à coudre à usage industriels, originaires du Japon et mis en libre pratique dans les autres Etats membres J.O. L.30.1.1973 8 et 11.

(2) Ainsi la soie de la R.P.C. est exclue du traitement communautaire pour l'Italie qui sinon subirait une concurrence très vive pour ses producteurs nationaux. Or les opérateurs d'autres Etats membres à défaut de production nationale, peuvent être au contraire très intéressés par cette production. Décision de la Commission du 23.5.1973 J.O. L.15.6.1973.37.

d'abandonner l'utilisation de l'article 115. Aussi une formule de compromis a été mise au point par la Commission (1).

Enfin dans le cadre de l'A.L.A.L.C., les différents organes compétents autorisent parfois des prohibitions à l'importation sur la base des articles 23 et 24 (2).

De même, de telles mesures peuvent être éventuellement instaurées sur la base des articles 21 du M.C.C., 7 de la Z.L.E.A.N.Z. et 5-1b de l'A.E.L.E.

Le contenu de ces différentes clauses laisse, par ailleurs, une assez grande liberté de choix aux organes de décision.

3. Les mesures d'effet équivalent.

Proches des contingents et des prohibitions, sont les procédés indirects de limitation des importations. Ces mesures sont variées et prennent, dans certains cas, la forme de prescriptions administratives mises en place par les autorités de l'Etat intéressé.

A. Les licences d'importation

Ce système de restrictions quantitatives se caractérise

---

(1) Décision de la Commission du 12 mai 1971 autorisant les Etats membres à prendre des mesures de protection conservatoires à l'égard de l'importation de certains produits originaires de pays tiers et mis en libre pratique dans un autre Etat membre. J.O. L.3.6.1971.26.

(2) Résolution 174 (VI) du 16.12.1966 en faveur de l'Uruguay pour certains produits déterminés.

par la nécessité pour les opérateurs économiques (les importateurs principalement) d'obtenir une autorisation préalable de l'autorité nationale, avant de pouvoir importer le produit concerné. La licence d'importation nécessaire n'a peut-être qu'un but purement statistique et dans ce cas peut n'avoir pour effet que d'entraver légèrement la libre-circulation des marchandises. Eventuellement, elle est susceptible d'être instaurée pour vérifier, si un contingent annuel d'importation, par exemple, n'est pas atteint.

Si le contingent n'est pas dépassé, la licence d'importation est accordée. S'il l'est, la licence est refusée, le produit ne peut pas être importé.

L'article 19 de la Convention de Stockholm autorise expressément l'utilisation de tels procédés.D'autres clauses de sauvegarde, du fait de leur faible degré de précision, semblent également autoriser de telles mesures (article 3 alinéa 3 de la Z.L.E.I.G.B., article 16 du P.A.M.).

L'article 226 du traité C.E.E.est rarement employé dans ce sens, néanmoins il est possible de citer un cas d'utilisation comme mesure d'effet équivalent. Pour assainir le secteur du soufre en difficulté en Italie, la Commission a autorisé cet Etat à subordonner l'importation du soufre étranger à l'achat de soufre produit en Italie. Les licences d'importation ne peuvent être accordées qu'à raison de 1500 Kg de soufre importé pour 1000 Kg de soufre national acheté (1).

Cette mesure d'effet équivalent assure à la production nationale italienne un débouché variant dans les mêmes propor-

---

(1) Décision de la Commission du 5.7.1967 J.O. 1.8.1967.8. En plus la Commission imposait le prix de vente de soufre d'origine nationale et avait exigé que les licences d'importation soient directement accordées aux utilisateurs finaux du produit.

tions que les importations.

B. Le dépôt à l'importation.

Parmi les prescriptions administratives utilisées par les autorités nationales, figure le dépôt à l'importation ou le dépôt d'une caution. Ces mesures ont pour but dans le cadre du contrôle des changes de rétablir l'équilibre de la balance des paiements, en s'assurant de la réalité de l'importation. Dans une certaine mesure elles peuvent freiner un courant d'importation par des formalités onéreuses qui retardent l'opération d'importation.

Deux exemples relatifs à l'article 108-3 du traité C.E.E. témoignent de la manière dont ce mécanisme fonctionne.

En décembre 1968, la France a été autorisée à exiger la domiciliation des opérations d'importation et d'exportation de marchandises auprès d'intermédiaires agréés.

Elle était en droit d'imposer un délai de 180 jours pour le paiement de marchandises exportées.

De plus certains mouvements de capitaux étaient soumis à autorisation et les moyens de paiement sévèrement contrôlés (1).

L'Italie a été habilitée, de son côté, en mai 1974, à exiger un dépôt, improductif d'intérêts, à l'occasion de l'importation de marchandises. La durée de ce dépôt est de six mois et son montant peut atteindre 50 % de la valeur C.A.F. de la marchandise. Les transferts de capitaux des résidents sont suscep-

---

(1) Décision de la Commission du 4 décembre 1968 J.O. L.7.12.1969. 10. Des mesures aussi draconiennes de contrôle des changes sont censées avoir des effets sévères sur les échanges et principalement sur les importations mais ce n'est pas toujours ce qui se produit en réalité.

tibles d'être frappés par l'obligation d'un dépôt bancaire improductif d'intérêts pouvant atteindre 50 % du montant de l'opération d'investissement dans un autre Etat membre (1).

Enfin, certaines décisions prises par les organes de l'A.L.A.L.C. autorisent également des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives (2).

C. Les prix minima.

L'article 44 du traité C.E.E. et l'article 28 de l'A.L.A.L.C. offrent la possibilité aux Etats membres, selon différentes modalités, d'imposer un système de prix minima à l'importation qui aboutit, lorsqu'il est mis en place, à l'introduction de restrictions quantitatives. L'article 61 du traité C.E.C.A. entraîne la fixation des prix maxima à l'intérieur du marché commun ou à l'exportation et la fixation de prix minima à l'intérieur du marché commun ou à l'exportation (3).

Ce mécanisme concerne également les produits agricoles au titre de l'article 44 du traité C.E.E. et de l'article 28 de la Convention de Montevideo. Il doit être appliqué de façon non discriminatoire. La limitation des importations qui en dé-

---

(1) Décision de la Commission du 8 mai 1974. J.O. L.8.6.1974.18.

(2) Résolution 132 (V) du 30.12.1965 autorisant le Chili à demander un enregistrement de certaines importations auprès de la Banque Centrale du Chili.

Résolution 214 (VII) du 14.12.1965 autorisant le Mexique à exiger des primes à l'importation de certains produits.

(3) Décision N°6. 59 du 5.3.1953 de la Haute Autorité J.O. 13.3.1953. 63.

coule vaut pour les produits arrivant à l'importation à un prix supérieur au prix minimum fixé pour le produit en cause (article 44). Il en résulte concrètement une réduction ou une suspension des importations des produits concernés, selon une technique qui s'adapte à l'évolution du niveau des prix (1).

§ 2 - Les surcharges.

L'imposition d'une surcharge sur la circulation des marchandises a par contre pour effet de ne pas entraver celle-ci.

Cette technique freine le courant des échanges, principalement des importations, par le biais d'un renchérissement de leur coût, ce qui les rend moins concurrentielles sur le marché national. Cette mesure doit en principe, entraîner la stagnation, si ce n'est la diminution des importations. Cependant, ce n'est pas l'Etat lui-même qui en prend directement l'initiative. Les opérateurs économiques en assument eux-mêmes la responsabilité, du fait que les produits ainsi frappés, sont moins intéressants, du point de vue économique.

Les surcharges peuvent consister en des droits de douane, des droits fiscaux ou des taxes compensatoires, mais ce qui est déterminant pour saisir leur fonction, c'est le but pour lequel,

---

(1)Il appartient au Conseil de fixer les critères déterminant les prix minima. Voir décision du Conseil du 4.4.1962 relative aux règles concernant l'établissement des systèmes de prix minima. J.O. 20.4.1962.995.
Décision de la Commission du 3.7.1967 (pommes de terre de primeur en Belgique et au Luxembourg) J.O. 3.8.1967.10.
Décision du Conseil du 17.12.1974 (prorogeant le régime des prix minimaux pour les pommes de terre et certains vinaigres) J.O. 28.12.1974.60.

elles sont utilisées.

Dans certaines situations, les surcharges ont une vocation protectrice, tandis que dans d'autres, elles ont une finalité compensatrice.

1. Les surcharges à but protecteur.

Ces surcharges sont destinées à protéger les produits d'un Etat membre du fait de difficultés survenant à l'intérieur de cet Etat.

La plupart des mesures appliquées comme surcharges consistent en une protection douanière supplémentaire, qu'elle soit désignée, sous l'appellation de surtaxe à l'importation, de droit additionnel, de surtaxe de change ou d'élévation temporaire de droit de douane. L'intérêt de l'analyse de ces dispositions réside dans l'étendue de leur caractère dérogatoire par rapport à la légalité existante.

Certaines des surcharges comportent le maintien de la protection qui aurait dû soit disparaître, soit être réduite, d'autres, font réapparaître une protection qui avait disparu.

Enfin, certaines d'entre elles, instaurant une protection nouvelle.

A. Le maintien de la protection existante.

Des difficultés sectorielles particulières sont susceptibles de nécessiter le maintien de la protection existante, alors que les règles du traité devraient normalement entraîner son aménagement.

Ainsi, il est possible de déroger à une obligation im-

posant la diminution de droits de douane entre les Etats membres. Ce maintien des droits de douane à un niveau plus élevé que ne le prévoit le traité assure une protection supérieure à celle qui devrait normalement être assurée et que les autres Etats membres, qui ne sont pas bénéficiaires d'une telle mesure de sauvegarde, appliquent.

Ce maintien exceptionnel est un moyen de protéger un secteur en difficulté. Un répit est ainsi accordé au produit, mais dans certains cas, la surcharge qui établit la marge de protection, constituée par la différence entre le montant du droit normal et celui du droit exceptionnellement maintenu,ne suffit pas à assurer une protection suffisante du secteur en difficulté.

L'article 226 du traité C.E.E. a été utilisé dans ce sens en faveur de l'Italie dans le secteur de la soie et dans celui des tables en plomb. La différence de prix entre la soie italienne et celle importée était largement supérieure à la protection douanière (1).

L'autorisation de maintenir des droits de douane à un niveau plus élevé peut être appliquée conjointement avec une dérogation à une règle de rapprochement des droits de douane

---

(1) Cette différence était de 20% en 1962, de 14,7% en 1963 et de 17,7 % en 1966.
Décision de la Commission du 20.3.1963 J.O. 5.4.1963.1086, du 22.5.1964 J.O. 4.6.1964. 1374, du 1.8.1967 J.O. 10.8.1967. 13.
Pour prendre ces décisions, la Commission a choisi une double base juridique en invoquant à la fois l'article 226 et l'article 115 de manière à pouvoir étendre cette opération aux pays tiers.
Pour respecter la préférence communautaire, la Commission fixe un taux différencié, selon l'origine du produit (11,1 % à l'égard des Etats membres et 12,6 % à l'égard des pays tiers).
Pour les tables en plomb voir la décision de la Commission du 28.2.1962. J.O. 30.5.1962. 1318.

vers ceux d'un tarif douanier commun. Par exemple, il n'y avait de production importante d'iode, dans la C.E.E., qu'en Italie et à un prix de revient largement supérieur au prix mondial. L'intérêt des autres Etats membres était d'instaurer un droit de douane d'un taux faible. Or, les divers rapprochements vers le droit du tarif douanier commun n'auraient pas manqué de provoquer des difficultés graves en Italie, malgré l'insuffisance de la production italienne (1).

De même l'article 20, dans sa première version, de la Convention de Stockholm permettait le maintien de droits de douane, des taxes et impositions intérieures à caractère protecteur, si cela pouvait entraîner une augmentation sensible du chômage (2).

---

(1) Décision de la Commission du 27.7.1961 J.O.20.11.1961. 1453.

(2) En 1963, le Conseil avait adopté au mois de mai une décision raccourcissant la période de transition. De ce fait, la démobilisation douanière voyait son rythme s'accélérer. La Norvège demanda que pour certaines industries de petite taille, un délai plus long soit accordé, car des difficultés particulières n'auraient pas manqué de survenir.

Le Conseil fit droit à la demande norvégienne et par rapport au nouveau calendrier de démobilisation douanière fixa la date du 31.12.1969 (EFTA/DC 14/63/.Annexe 6 juin 1963).

Comme période à partir de laquelle, les droits de douane sur certains produits textiles et électro-ménagers devaient être totalement supprimés (au lieu du 31 décembre 1966 selon la décision N°6 du Conseil du 10.5.1963).

En fait, la Norvège bénéficia d'une dérogation par rapport au nouveau calendrier, qui n'est que l'ancienne date prévue initialement par la Convention.

En d'autres termes, le gouvernement norvégien n'est pas concerné par la décision d'accélération pour les produits précités.

Pour les dérogations consenties à l'Autriche et à la Suisse.

Voir "Bâtir l'A.E.L.E. pp.72-73 et pp.150-152.

B. L'instauration d'une protection nouvelle.

L'instauration d'une protection nouvelle représente une atteinte plus grave aux principes régissant l'accord.

Elle se justifie dans certains cas par l'intervention imprévue de difficultés qu'il n'était pas possible de prévoir au moment de l'entrée en vigueur du traité.

Dans le cadre du traité de Montevideo, il est fréquemment fait appel à des mesures de cette nature consistant en une surtaxe sur les importations (1), un droit additionnel sur les importations (2), une surtaxe de change (3) ou bien une élévation temporaire d'un droit de douane (4).

A titre résiduel, l'article 115 du traité C.E.E. a été employé dans ce sens. Le plus souvent les marchandises faisant l'objet de ces surcharges n'ont pas de concurrent direct sur le marché intérieur de l'Etat qui les applique, ou bien il s'agit d'éviter des disparités dans les courants d'échanges du fait de différences entre les droits de douane appliqués par les Etatsmembres (5).

---

(1)Résolution 251 du C.E.P.du 12.12.1971 en faveur de l'Argentine. Surtaxe de 15% sur le droit en vigueur pour certains produits originaires de la Zone de libre échange.
Résolution 300 (XI-E)du 8.3.1972 en faveur de l'Uruguay. Surtaxe de 90% sur l'importation d'anhydride phtalique.

(2)Résolution 155 (VI)du 1.12.1965 en faveur de l'Argentine. Droit additionnel de 5% sur certains papiers.

(3)Résolution 223 du 4.1.1971 en faveur de l'Uruguay. Surtaxe de charge de 40% sur les importations de certains acides.

(4)Résolution 270 du C.E.P.du 26.7.1972 en faveur de l'Argentine. Droit de douane élevé temporairement à 70% pour les condensateurs électriques.

(5)Décision de la Commission du 24.5.1961 J.O. 1961.821. Café torréfié importé en France de pays tiers.
Décision de la Commission du 5.6.1968 J.O. 12.6.1968.11.

./.

Sur la base de l'article XXV du G.A.T.T., un certain nombre d'Etats ont obtenu une autorisation leur permettant de majorer temporairement leurs droits de douane, pour faire face à un lourd déficit de la balance des paiements. Sans qu'il s'agisse ici d'une clause de sauvegarde, les mesures prises, s'apparentent d'assez près à des mesures de sauvegarde, compte tenu des circonstances précises.

Plusieurs Etats ont bénéficié,ainsi, par le passé, de dérogations importantes de cette nature (1)(Ceylan, Chili, Uruguay).

B. Les surcharges à but compensateur.

Alors que les surcharges à but protecteur reposent la plupart sur une clause de sauvegarde, les surcharges à but protecteur, sont fondées sur des mécanismes pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde. Cette répartition n'est pas le fruit du hasard, elle découle de la nature compensatoire de ces surcharges qui ont pour but d'éviter des distorsions, dues à une insuffisante harmonisation entre les Etats membres, ou à des

---

...Vins industriels originaires de Grèce importés en R.F.A. Décision de la Commission du 22.12.1967 J.O. 25.1.1968.2. Haricots secs importés en France de pays tiers.

(1)Décision du 27.5.1959 Chili. Taxes perçues à l'importation I.B.D.D. Supplément N°8 p. 29 (Prorogée le 8.12.1961. I.B.D.D. Suppl.N° 10 p.46) et le 21.6.1963 I.B.D.D. Suppl. N° 12 p.53). Décision du 8.5.1961 Uruguay. Surtaxes à l'importation in I.B.D.D. Suppl. N° 10 p.55 (prorogée le 18.3. 1964 I.B.D.D. Suppl. N° 12 p.60).

L'idée de "difficultés imprévues" apparait parfois mais l'autorisation ne semble plus consister en des mesures de sauvegarde. Pérou- Impositions perçues à l'importation. Décision du 6.12.1961 I.B.D.D. Suppl. N° 10 p. 53.

actions anti-concurrentielles émanant d'entreprises privées.

A- Les mesures anti-dumping

La caractéristique principale des mesures destinées à lutter contre les pratiques de dumping est de permettre de percevoir des droits dont le montant est égal à la marge de dumping afférente au produit visé (article VI du G.A.T.T.). Selon des modalités propres, plusieurs traités reprennent le principe général posé par le G.A.T.T. (articles 91 C.E.E., 17 A.E.L.E., 10 Z.L.E.A.N.Z. et 11 Z.L.E.I.G.B.).

Ce droit est destiné à neutraliser les effets du dumping Pour qu'il ne couvre que la stricte différence entre le prix "normal" et le prix de "dumping", l'article VI du G.A.T.T.,prévoit les modalités de calcul : un produit exporté d'un pays vers un autre est considéré comme introduit à un prix inférieur à sa valeur normale, si le prix du produit est inférieur au prix comparable d'un produit similaire commercialisé au cours d'opérations normales (1). Si un tel prix ne peut pas être déterminé, on prend comme base de comparaison, le prix comparable le plus élevé pour l'exportation d'un produit similaire vers un pays tiers. De plus, il faut tenir compte de certaines différences pouvant exister et pouvant affecter la comparabilité du prix.

Le droit ainsi déterminé va être appliqué aux importa-

---

(1)A défaut d'un tel prix sur le marché intérieur du pays concerné, il y a pratique de dumping, si le prix du produit exporté est inférieur au prix comparable le plus élevé pour l'exportation du produit similaire vers un pays tiers ou s'il est inférieur au coût de production de ce produit dans les pays d'origine plus un supplément raisonnable pour les frais de vente et le bénéfice. Voir J.FLORY op.cit.pp.36-40.

tions des produits en cause et l'effet des pratiques de dumping, se trouvera neutralisé.

B- Les mesures contrebalaçant les effets des distorsions.

Parmi les dispositions que l'on peut citer, figurent des mécanismes destinés à éviter que la concurrence ne soit affectée par des disparités dans la règlementation de certains produits entre les Etats membres (article 46 et 235 C.E.E.) ou parce que l'insuffisante harmonisation des politiques économiques et monétaires nécessite des mesures adéquates du fait du dérèglement du système monétaire européen et international (article 103 C.E.E.).

Ainsi, l'article 235 a fourni la base juridique de la décision du Conseil du 4 avril 1962 prévoyant la perception d'une taxe compensatoire sur certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles. Lorsque l'industrie productrice de ces produits est mise en danger par la concurrence existant dans les autres Etats membres de ces mêmes produits du fait de prix inférieurs, la Commission autorise l'Etat membre menacé, à appliquer une taxe compensatoire (1).

Il s'agit d'un correctif à une distorsion qui résulte de la transformation de produits agricoles industriels exportés dans un autre Etat membre. De ce fait, ils sont soustraits à l'application des dispositions agricoles du traité.

La taxe compensatoire ne fait pas fonction en principe,de mesure de sauvegarde.

---

(1) Décision du Conseil du 4.4.1962 prévoyant la perception d'une taxe compensatoire sur certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles J.O. 20.4.1962.999. Sixième rapport général sur l'activité des Communautés pp. 44-45. Comme illustration : Décision de la Commission du 29.7.1963. J.O. 4.9.1963. 2325.

Le danger provenant de la distorsion ne peut pas à lui seul être constitutif de la notion de sauvegarde. Il s'agit d'un moyen technique destiné à rétablir une certaine égalité dans la concurrence, en attendant que dans le cadre de la politique agricole commune, ces distorsions soient éliminées.

De même, l'article 46 du traité C.E.E. a servi à l'instauration de taxes compensatoires, soit à l'entrée dans l'Etat importateur, soit à la sortie par l'Etat exportateur.

Selon un auteur, la fixation du montant de la taxe,doit se faire au même moment, à un même stade de commercialisation, sur un même marché et en tenant compte éventuellement,des droits de douane, des frais de transport et de dédouanement (1).

La Commission dans ses décisions autorisant un Etat membre à appliquer une telle taxe compensatoire prend en considération l'équilibre du marché qui doit être assuré, conformément à l'article 46-2 (2). Il suffit d'empêcher que le prix des produits importé, soit inférieur au montant du prix moyen perçu par les fabricants. Compte tenu, de la variation fréquente de celui-ci, la Commission peut autoriser une taxe, dont le montant en suit régulièrement le mouvement. En fait, il s'agit d'un prix minimum fixé par la Commission (3).

De manière plus systématique, le dérèglement du système monétaire dans la C.E.E., à partir de 1969, entraîne l'utilisation de montants compensatoires, basés pour certains sur l'ar-

---

(1)M.LEJEUNE, op.cit.p. 105.

(2)Décision du 15.3.1961. Importations de poudre de lait entier en R.F.A. J.O. 13.4.1961.595.
Décision du 28.4.1961. Importations de malt dans la R.F.A. J.O. 24.6.1961.

(3)Décision du 15.3.1961 J.O. 13.4.1961. 595. La taxe est égale à la différence entre un prix de base et le prix moyen du produit pour une période déterminée franco-frontière allemande, non dédouané, hors taxe,si c'est la R.F.A. qui perçoit la taxe.

ticle 226, d'autres sur l'article 103 du traité C.E.E. (1). La crise monétaire de mai 1971 a pour effet de communautariser le mécanisme des montants compensatoires. Leur institutionnalisation conduit à un changement de base juridique : le règlement du Conseil du 19 décembre 1972 remplace l'article 103 par les articles 28, 43 et 235 du traité (2). Le but des montants compensatoires est de corriger le plus exactement possible les variations des taux de change entre les monnaies des Etats membres de façon à éviter des distorsions sur les prix des produits agricoles (3).

L'avantage des montants compensatoires réside, dans une certaine souplesse et de facilité d'adaptation à l'évolution des cours des monnaies. Leur inconvénient majeur consiste dans leur complexité et leur instabilité, sources d'entraves et de recloisonnement des marchés (4), comme nous le reverrons un peu plus loin plus en détail.

---

(1) Décisions de la Commission des 8,10,17,23,30,31 octobre et des 3,17,24 novembre et du 11 décembre 1969.
J.O. 8.10.1969.23
11.10.1969.13
18.10.1969.16
24.10.1969.38
31.10.1969.35
4.11.1969. 6
7.11.1969.23
18.11.1969.21
25.11.1969. 7
18.12.1969.11
6.12.1970.15

Voir G.MEGRET "Les montants compensatoires monétaires". Chronique agricole R.T.D.E. 1975.72.
M. LEJEUNE, op.cit.pp. 165-183.

(2) Règlement 974/71 du Conseil du 12 mai 1971 "relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement des marges de fluctuation des monnaies de certains Etats membres. J.O. 12.5.1971.1.

(3) Règlement 2746/72 du Conseil du 19 décembre 1972 J.O.28.12. 1972.148.

(4) Le règlement 129 du 23.10.1962 fixe les prix communs en une unité de compte ayant une valeur fixe. A partir de cette

./.

§ 3 - Les aides

Toutes les dispositions permettant l'introduction d'aides ne proviennent pas de clauses de sauvegarde. Cependant, nous mentionnerons toutefois, celles qui peuvent être instaurées sur la base de mécanismes pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde, car elles se trouvent fréquemment à la frontière entre les deux notions.

1. Les aides destinées à surmonter les difficultés de la balance des paiements.

L'article 108 du traité C.E.E. permet à la Commission de définir les conditions et les modalités des mesures de sauvegarde. En juillet 1968, celle-ci a autorisé le gouvernement français "pour assurer le maintien d'un niveau satisfaisant des exportations et par là même l'équilibre de la balance des paiements, à maintenir et même à étendre certaines catégories d'aides à l'exportation (1). Il s'agissait de l'assurance "risque économique" et du taux de réescompte des créances nées à l'exportation.

Ces mesures devaient normalement être supprimées précisément le 1er juillet 1968.

Les entreprises françaises exportatrices étaient autori-

....unité de compte sont convertis en monnaie nationale, les prix de chaque produit. J.O. 30.10.1961. 2553. Des critiques se sont élevées contre le fonctionnement parfois incohérent, voire anarchique des montants compensatoires. Ainsi, voir l'Agence Europe du 26.6.1974 B° 1546 p.9.

(1) Décision de la Commission du 23.7.1968. J.O. L.25.7.1968.16.

sées à souscrire auprès d'une compagnie d'assurances pour le commerce extérieur, des polices d'assurance couvrant le risque résultant d'une hausse des coûts de production (1). Cette hausse était calculée pendant la période d'exécution du contrat pour ceux qui entraient en vigueur avant le 1er janvier 1969. Il s'agissait des contrats portant sur la fourniture de biens vendus à prix ferme et dont la fabrication exige un certain délai.

Ces mesures d'aides consistant en un réescompte préférentiel des créances nées d'opérations à l'exportation étaient valables jusqu'au 31 janvier 1969. L'avantage accordé ne devait pas dépasser 3 % dans une première période (du 1.7.1968 au 31.10.1968) puis 1,5 % (du 1.10.1968 au 31.1.1969) et le taux de réescompte ne devait pas être inférieur à 2 %.

La nouvelle aide pouvant être accordée, concernait l'exportation des produits autres qu'agricoles non transformés et énergétiques. Cette aide était calculée sur la base des salaires directs et indirects incorporés dans ces produits (charges sociales comprises). Les produits agricoles transformés ne comprenaient pas pour le calcul de cette aide, les salaires indirects. Le taux de cette aide pouvait atteindre 6 % dans une première période (du 1.7.1968 au 31.10.1968) puis 3% (du 1.11.1968 au 31.1.1969). Elle ne pouvait être cumulée avec la couverture du risque résultant de la hausse des coûts de production (2).

Le 5 novembre 1968, le gouvernement français fit savoir qu'il maintenait le taux de réescompte préférentiel à 2 % jus-

---

(1)Une franchise de 4 % l'an était prévue.

(2)Le 6 juillet 1968 la Commission avait donné une autorisation identique pour l'industrie sidérurgique sur la base de l'article 37 du traité C.E.C.A. Décision N° 9/4/1968/C.E.C.A. de la Commission. JO. L.6.7.1968.4.

qu'au 31 décembre 1968. Le taux de réescompte intérieur était de 5 %, l'écart de 3 % (au lieu de 1,5 %) n'était de ce fait pas conforme à la décision de la Commission (1).

Quoiqu'il en soit, cet exemple montre concrètement les possibilités susceptibles d'être utilisées pour contribuer au rétablissement d'une balance des paiements en déséquilibre.

2. Les aides destinées à surmonter les difficultés sectorielles ou régionales.

L'article 13 de la Convention de Stockholm est le mécanisme le plus général. Il concerne les conséquences de l'octroi des aides gouvernementales. Les Etats sont tenus en effet de ne pas introduire, ni de maintenir pour certaines marchandises des aides dont le but ou l'effet principal est de compromettre les bénéfices attendus de l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives. Le Conseil peut autoriser tout Etat membre à suspendre à l'égard de l'Etat qui a accordé une telle aide, l'application de certaines des obligations découlant de la Convention. Le contenu d'une telle autorisation dépend de la nature de l'aide accordée. Selon la gravité du danger, les mesures de protection pourraient, consister, par exemple, en une réintroduction de restrictions quantitatives.

Par contre l'article 93 du traité C.E.E. prévoit qu'un Etat est susceptible d'être autorisé exceptionnellement à maintenir des aides, qui sont pourtant considérées comme n'étant pas

---

(1) Voir Chronique de la Jurisprudence de la C.J.C.E. J.D.I. 1971. 398. L'arrêt qui a suivi cette affaire sera analysé dans la section 2 de la seconde partie, p.345.

compatibles avec les principes régissant le Marché commun (1).

Par exemple en 1960 la France a reçu du Conseil l'autorisation de verser des primes pour l'industrie de pâte à papier, après que ce gouvernement ait demandé à bénéficier de l'article 93 paragraphe 2 alinéa 3 (2). La raison invoquée par le Conseil est que lors des négociations sur la liste G, les représentants des Etats membres ont pris acte des déclarations du gouvernement français, selon lesquelles, il a été possible d'accepter le tarif prévu, compte tenu d'un régime d'aide existant en France en faveur de cette industrie. De son côté, l'article 226 du traité C.E.E., s'il a été fréquemment utilisé pendant la période de tranisition, n'a que très rarement servi à autoriser une aide. Cependant certaines décisions habilitent implicitement l'Etat bénéficiaire, à en accorder.

Ainsi,la Commission a accordé à la R.F.A. le droit de prélever, par une caisse de compensation, une taxe de 3 D.M.par 100 Kg de plomb et de zinc importés ou produits en R.F.A. Le but de cette taxe était de combler les pertes d'exploitation su-

---

(1)Cet article n'a semble-t-il été que très rarement utilisé.

(2)Décision du Conseil du 19.12.1960 J.O. 31.12.1960. 1972 prorogée le 21.2.1967. J.O. 27.2.1967.548 et le 27.3.1968, J.O. 28.3.1968.12. Voir J.MEGRET op.cit. Tome IV p.394. Voir aussi Décision du Conseil du 24.7.1973 relative au régime d'aide existant au Royaume-Uni en faveur du raffinage de sucre brut. J.O. L.28.7.1973.47.
En l'occurrence les circonstances visées par ces décisions ne semblent pas être de nature à permettre de considérer ces mesures comme étant des mesures de sauvegarde. L'élément de danger notamment fait particulièrement défaut.
Voir aussi la décision du 13.7.1970 (mesures en faveur de l'orge de brasserie en R.F.A.)J.O. 18.7.1970.27 et la décision du 24.7.1973 (aide en faveur du raffinage du sucre brut au Royaume-Uni) J.O.C.E. L.28.7.1973.47.

bies pour l'extraction en R.F.A. du plomb et du zinc. Ces pertes étaient dûes à la chute du cours mondial de ces deux minerais, nettement inférieur au coût minimum d'extradtion des mines allemandes (1).

Afin d'assurer la préférence communautaire, le montant de cette taxe était déduit des droits de douane acquittés pour les produits importés des autres Etats membres.

Dans le traité C.E.C.A. figurent deux dispositions permettant d'instituer des aides.

L'article 67 du traité C.E.C.A. laisse à la Haute Autorité le soin d'autoriser un Etat à octroyer une aide aux entreprises de charbon ou d'acier relevant de la juridiction si l'action de ce dernier est de nature à provoquer un déséquilibre grave (2).

Le montant de cette aide est fixé en accord entre la Haute Autorité et l'Etat intéressé.

Une telle action de la part d'un Etat peut intervenir, par exemple, à la suite d'une augmentation de la pression fiscale ou d'une augmentation des salaires et des charges salariales comme lors de la crise française du printemps 1968.

Si, la même action de cet Etat entraîne des effets dommageables pour les industries des autres Etats membres, dans ce cas, la Haute Autorité dispose du pouvoir de lui adresser une recommandation (art. 67- 2 c). Pourtant, en juillet 1968, la Commission a autorisé la France à accorder une aide à l'exporta-

---

(1) Décision de la Commission du 26.2.1963 J.O.C.E. 3.4.1963. 1065. La R.F.A. devait tous les trois mois présenter les comptes de gestion de la caisse de compensation.

(2) Selon P.REUTER, les causes de ce déséquilibre doivent provenir de "l'ensemble des mesures qui conditionnent la production et avec elle la concurrence et sur lesquelles la Communauté n'exerce aucune emprise directe". La C.E.C.A., op.cit.p. 195.

tion des produits sidérurgiques et à accorder un taux de réescompte préférentiel et des conditions préférentielles de police d'assurance pour couvrir les risques dus aux opérations d'exportation sur la base de l'article 37 du traité C.E.C.A.(1).

La crise charbonnière des années 1958-60 allait fournir à la Haute Autorité l'occasion de recourir à l'article 95 du traité C.E.C.A. Cet article habilite la Haute Autorité à prendre des décisions ou des recommandations si une telle mesure apparaît nécessaire pour réaliser l'un des objets de la Communauté. Comme le prescrit cet article, rien n'avait été prévu ailleurs dans le traité pour lutter contre de telles difficultés. Sur la base de cet article, ont été instituées des aides financières destinées à alléger la situation financière des entreprises de charbon (2). Cette situation financière provenait de l'accumulation exceptionnelle de stocks mettant en péril la continuité de l'emploi. L'octroi de cette aide non remboursable, était subordonné à l'attribution simultanée par l'Etat intéressé aux entreprises d'une aide non remboursable du même montant.

Quelques mois plus tard, la Haute Autorité allait instituer toujours sur la base de l'article 95 une allocation spéciale en faveur des travailleurs des entreprises charbonnières de Belgique contraints à un chômage partiel par manque de dé-

---

(1) Décision de la Commission du 5.7.1968 J.O. 6.7.1968.16. De plus, la France en dehors des aides était autorisée par cette même décision à limiter ses exportations de produits sidérurgiques en provenance des autres Etats membres et des pays tiers.
Sur le non respect par la France des modalités de cette autorisation, voir l'arrêt du 10.12.1969. Commission /France. Aff. jointes 6 et 11/69. Rec.1969. 523.Conclusions K.Roemer.

(2) Décision N° 27-58 du 5.11.1958 relative à l'octroi d'une aide financière J.O. 14.11.1958.486 (modifiée par la décision N° 32.58 du 26.11.1958. J.O. 8.12.1958.541 et par la décision N° 1-59 du 21.1.1959 J.O. 27.1.1959.105).

bouchés de l'entreprise (1).

§4 - Les modifications de la parité des monnaies.

Il ne faut pas confondre les différentes dispositions relatives aux changements de parité des monnaies, celles qui permettent d'éviter les conséquences préjudiciables de ces changements (article 80 de l'Accord de Carthagène, articles 103 et 107 du traité C.E.E.) et celles qui ont pour objet à travers le changement de parité, de remédier à une situation anormale ou dangereuse, comme l'article IV section 5 des statuts du Fonds monétaire international. Cet article vise, semble-t-il, toutes les modifications de parité, aussi bien les dévaluations que les réévaluations.

Ces dernières sont en pratique bien moins fréquentes que les précédentes, cependant elles peuvent être très bien utilisées conformément aux dispositions de l'article IV section V pour "corriger un déséquilibre fondamental"(1).

Un tel déséquilibre se traduit par exemple par un chômage important et une baisse de l'activité économique (2).

Le contenu de la mesure est aisé à présenter : l'Etat doit proposer aux Fonds une modification de la parité de sa monnaie. Si elle ne dépasse pas 10 %, la modification peut se

---

(1) D'avant la modification intervenue par la Résolution N°374 du 30.4.1976. La R.F.A. de 1969 à 1978 a effectué cinq réévaluations qui avaient pour but de corriger l'excédent de sa balance des paiements et les écarts de son taux d'inflation avec ceux de ses partenaires commerciaux. L'entrée en vigueur au 1er mai 1978 des statuts revisés du F.M.I. entérine l'absence d'un système de parités fixées ainsi que la disparition de cette disposition.

(2) Voir D. CARREAU, Souveraineté et coopération monétaire internationale op.cit.pp. 232-235.

faire sans autre formalité que la consultation du Fonds. Entre 10 % et 20 % de modification de la parité, le Fonds peut étudier la question, disposer d'un délai de trois jours éventuellement et élever des objections. Au delà de 20 %, le délai de réponse du Fonds est allongé.

Ainsi en novembre 1967, la Grande-Bretagne a-t-elle dévalué sa monnaie de 14 % , en août 1969 la France de 11 % et en décembre 1971 les Etats-Unis de 8 %. Ces mesures étaient toutes les trois destinées à rétablir l'équilibre de la balance des paiements.

De son côté, l'article 107 du traité C.E.E. permet de compenser les effets éventuels d'actes faussant gravement les conditions de la concurrence. Un Etat peut modifier son taux de change ou bien laisser sa monnaie se dévaloriser outre mesure et léser ainsi les autres Etats membres.

Cet article n'a jamais été utilisé jusqu'à présent. Au cours du printemps 1976, à la suite de la forte dépréciation de la lire italienne, des producteurs français ont,semble-t-il, obtenu du gouvernement français qu'il saisisse la Commission de cette situation, jugée dangereuse, pour certains secteurs de l'économie française (1). (L'article 80 de l'Accord de Carthagène est similaire à l'article 107 du traité C.E.E.).

La compensation pourrait prendre la forme d'une surcharge sur les importations, en proportion du gain de compétitivité irrégulièrement obtenue dans le domaine monétaire.

Enfin, il est nécessaire de reconsidérer les montants compensatoires monétaires (2),qui sans être des mesures de sauvegarde stricto sensu, s'en rapprochent néanmoins parfois

---

(1)Sans résultat apparent semble-t-il.

(2)C. MEGRET :"Les montants compensatoires agricoles" R.T.D.E. 1975. 72.

assez sensiblement (1). Leur technique consiste à éviter les effets préjudiciables des variations monétaires en imposant des prélèvements sur les importations ou les exportations des Etats, lorsque leurs monnaies sont soumises à des fluctuations. Ces montants compensatoires doivent en principe, annuler les effets des fluctuations de la valeur de ces monnaies.

Ces montants compensatoires sont imposables sur les produits agricoles, dont les prix sont fixés en commun au niveau communautaire.

La politique agricole commune exige, en effet, l'unité des prix, qui ne peut plus être assurée, à partir du moment où l'instabilité monétaire s'installe durablement.

L'institutionnalisation du système remonte à 1971 (2)et 1972 (3).

Depuis cette date, malgré de nombreuses modifications intervenues et de multiples tentatives de démantèlement, les montants compensatoires subsistent toujours (4).

---

(1)La question a déjà été évoquée.La liste des arrêts de la Cour commence à être longue. Parmi les premiers voir :
Arrêt du 11.2.1971 Aff.37/70 Revue - Zentrale/Hauptzollamt Emmerich Rec. 1971.23.
Arrêt du 22.3.1973 Aff.72/72 Einfuhr und Voratsstelle Getreide Baer Getreide Rec.1973.377.
Arrêts du 24.10.1973 Aff.5/73 Balkan/Hauptzollamt Berlin Packhof Rec. 1973.1091. Aff.9-73 Schlüter/Hautpzollamt Lörrach Rec.1973.1135.
Aff.10-73 Revue Zentral/Hauptzollamt Kehl Rec.1973.1175
Arrêt du 15.1.1974. Aff. 154-73 Becker/Hauptzollamt Emden Rec. 1974.19.
Arrêt du 27.5.1975. Aff. 2/75 Einfuhr und Voratsstelle Getreide/Mackprang Rec.1975. 607.

(2)Règlement 974/71 du Conseil du 12.5.1971. J.O.C.E. L.12.5. 1971.1.

(3)Règlement 2746/72 du Conseil du 19.12.I971 J.O.C.E. L.28.12.1972.1.

(4)Les conditions nécessaires sont des parités stables,un rapprochement des taux d'inflation et une augmentation et une diminution (selon le cas) des prix agricoles exprimés en

./.

Ils sont calculés par produit et par pays hebdomadairement et de manière forfaitaire.

Leur application entraîne parfois des distorsions, plus ou moins graves dans les conditions de la concurrence.

En effet, le calcul des montants compensatoires et la base sur laquelle, ils s'appliquent sont soumis à des fluctuations sensibles, qui rendent impossible une compensation parfaitement exacte (1).

Malgré ces imperfections, ce système permet néanmoins le maintien de la libre-circulation des produits agricoles entre les Etats membres, ce qui était son objectif initial (2).

...monnaies nationales.
Il s'agit d'exigences contradictoires, qui relèvent de la conception globale et commune de la politique économique au sein de la C.E.E.

(1) Certaines transactions, voire certains courants d'échanges, ne sont opérés qu'en fonction de l'attrait exercé par ces montants compensatoires monétaires.

(2) Il faut signaler que le désordre monétaire a engendré cette contrainte pour la Communauté et que les montants compensatoires monétaires n'en sont que la conséquence. La responsabilité de cette situation incombe principalement aux Etats membres, la compétence monétaire de la Communauté étant des plus limitées et les réticences des Etats des plus marquées.

SECTION 2 - LA FINALITE DE LA LEGALITE TEMPORAIRE.

La légalité temporaire a notamment pour effet de faciliter le processus de coopération ou d'intégration économique. La souveraineté des Etats remise partiellement en cause à la suite de l'acceptation d'un accord, est protégée par l'entrée en vigueur éventuelle de la légalité de crise.

La présence des clauses de sauvegarde risque d'entraver momentanément le processus de coopération ou d'intégration (1). Cependant, leur absence, pourrait créer une grave tension entre les obligations découlant de l'accord et les intérêts des Etats. Les clauses de sauvegarde représentent précisément un compromis permettant de surmonter cette contradiction : en incorporant celle-ci dans un ordre juridique, selon des procédures prédéterminées et en l'aménageant, elles permettent ainsi une adaptation aux réalités, tout en poursuivant une finalité propre. (2)

Les fins de la légalité temporaire sont variées. En premier lieu, il s'agit d'assurer le respect du traité ou tout au moins des conditions facilitant sa mise en oeuvre (3). La situation dangereuse, peut pousser l'Etat dans certaines circonstances à prendre des mesures nationales qui peuvent ne pas être conformes au traité. Face à une telle éventualité, il vaut mieux prévoir des mécanismes appropriés facilitant le respect du Traité (4). Celui-ci peut être respecté, parce que les clauses

---

(1)Voir par exemple T.OPPERMANN :"La légalité et l'opportunité..." op.cit.p. 211, C.A.COLLIARD "Cours de droit administratif européen", op.cit. pp.281-282.

(2)Cette idée a été effleurée précédemment. Voir Chapitre 1 Section 1,p. 20.
Voir aussi J.RIDEAU "Les aspects juridiques de l'intégration économique", op.cit.p. 366.

(3)R.KOVAR "La Commission gardienne des Traités"op.cit.p. 87.

(4)Voir A.MANIN, op.cit.pp.19-26
J.RIDEAU, op.cit. p.199
C.A.COLLIARD, op.cit.pp.246-247.

de sauvegarde permettent de "réintégrer une économie en crise dans la vie normale de la Communauté et de contribuer ainsi au progrès de l'intégration" (1).

En outre, selon A.Manin, les clauses de sauvegarde tendent à trois buts (2). Elles créent les conditions propices à la conclusion des accords économiques, elles établissent les conditions propices au fonctionnement du traité et enfin, elles rétablissent les conditions propices au fonctionnement du traité (3).

Pour assurer le respect des clauses de sauvegarde et pour que les mesures prises sur cette base conservent un caractère licite, un dernier élément doit intervenir nécessairement.

Il s'agit du contrôle généralement institué et prévu selon des modalités diverses (4).

Les buts du contrôle sont multiples et ses formes sont différentes (5). Sans entrer, pour l'instant dans les détails, il est bon de signaler que le contrôle institué peut être prévu a priori, c'est à dire avant l'autorisation de prendre des mesures de sauvegarde ou qu'il peut l'être a posteriori. D'autre part, l'étendue du contrôle variera selon le traité ou selon la clause

---

(1)T.OPPERMANN op.cit.p. 216. Cette opinion peut être contestée dans la mesure où l'effet de l'utilisation des clauses de sauvegarde n'a pas toujours permis de surmonter les difficultés même après une assez longue période de dérogation. Voir 1er Rapport général de la Commission 1968 p.80.

(2)Voir aussi R.KOVAR "La Commission gardienne des Traités" op.cit.p. 87.

(3)A.MANIN,op.cit.pp.19-26; P.GORI, op.cit. pp.1-2.

(4)Voir par exemple L.CARTOU "Organisations européennes", op.cit. p.103.

(5)Pour une analyse globale voir R.KOVAR "La Commission gardienne des Traités" op.cit.pp. 84-114.
Voir également : E.NOEL et J.AMPHOUX "Les Novelles", op.cit. pp.198-199.

de sauvegarde (1).

Par rapport à une notion de droit international inter-étatique, telle que la notion de réserves, les clauses de sauvegarde représentent, comme nous le savons déjà, un mécanisme plus perfectionné. Les réserves ne subissent qu'un contrôle limité, la procédure étant celle du consentement exprimé implicitement ou tacitement :"la réserve dès lors ne suppose qu'un contrôle minimum et n'exige aucune organisation pour la mettre en vigueur"(2).

Elle ne permet pas non plus sur ce point d'assimiler les clauses de sauvegarde aux réserves (3). La finalité qui paraît la plus proche des buts immédiats des clauses de sauvegarde,est celle qui a pour fonction de préserver les intérêts des différents protagonistes. En premier lieu, les intérêts de l'Etat bénéficiaire des mesures de sauvegarde doivent être protégés. De plus, les intérêts de l'organisation et ceux des autres Etats membres, ne seront pas lésés. Ils seront au contraire, préservés par l'application des mesures de sauvegarde.

§1 - La légalité temporaire préserve les intérêts de l'Etat concerné.

Un Etat qui accepte de participer à un traité établissant des limitations de souveraineté dans le domaine économique

---

(1) Voir par exemple A.MANIN, op.cit.pp. 40-42.

(2) A.MANIN, op.cit.p. 5.

(3) Voir F.ORREGO-VICUNA in Colloque 1971. "Contemporary international law in the Economic integration of Latin America. Problems and perspectives", op.cit.p. 124 et aussi J.RIDEAU, eod. loc.p. 195.

cherchera à obtenir un maximum de garanties (1): "la crainte légitime de tout Etat qui envisage de devenir partie au traité procède donc de l'idée que sa participation à l'accord pourrait compromettre des mesures de redressement" (2).

Pour cette raison, les mécanismes qui rassureront l'Etat et lui permettront de participer avec un certain nombre de garanties au traité, seront de nature à le protéger lorsque des intérêts économiques importants seront en jeu. On peut en déduire que la finalité de ces clauses est la protection des Etats(3).

Cette protection d'ailleurs repose sur l'expression de l'idée de souveraineté. Selon R. Kovar, les clauses de sauvegarde constituent un paradoxe, car elles constituent une "ultime garantie à la souveraineté étatique" en permettant à celle-ci de s'exprimer dans des circonstances d'une gravité exceptionnelle. D'autre part, elles contribuent à limiter l'exercice de la souveraineté de l'Etat en lui imposant de s'insérer dans les limites d'une procédure et en le soumettant à un contrôle (4).

La souveraineté de l'Etat est en effet atteinte par le processus de coopération et d'intégration économique et malgré la présence de clauses de sauvegarde, certains Etats ont ten-

---

(1)A. MANIN "A propos des clauses de sauvegarde" op.cit.p. 16.

(2)J.RIDEAU "Aspects juridiques de l'intégration économique en Europe : les Communautés Européennes", op.cit.p. 195.

(3)"La souveraineté a toujours considéré comme un de ses attributs essentiels la faculté de régler à son gré le régime économique aussi bien que la composition du corps social soumis à son autorité sur son territoire". Ch.DUPUIS "Règles générales du droit de la paix" R.C.A.D.I. 1930 T. 52, p.166.

(4)R. KOVAR "La Commission gardienne des traités" in Colloque sur "La Commission des Communautés européennes et l'élargissement de l'Europe". Bruxelles 23-25 novembre 1972 p. 87.

dance à prendre des libertés avec le respect des procédures : "il s'agit là d'une conséquence de la permanence des souverainetés étatiques" (1). Le sentiment de souveraineté reste si fort chez certains Etats, que malgré la présence de clauses de sauvegarde dans l'accord, ils sont parfois enclins à prendre unilatéralement des mesures nationales.

Or, les clauses de sauvegarde ont été à leur demande bien souvent insérées dans le traité, pour leur permettre de participer à celui-ci et de respecter, dans une certaine mesure, leur souveraineté (2).

De plus, des tensions,si ce n'est des contradictions,peuvent résulter de l'inadaptation de la légalité habituelle. Celle-ci doit être aménagée de manière à permettre à un compromis de se dégager.

Ceci amène certains auteurs à caractériser les clauses de sauvegarde grâce à la notion de "soupape de sûreté" (3).

Dans cette notion, l'idée de souveraineté reste également fort vivace. En effet, la rigidité des traités écrit le Doyen C.A. Colliard, qui sur "le plan politique, a entraîné de très grandes difficultés, et a conduit bien souvent à la dénonciation unilatérale des traités en contradiction avec la règle de droit, se retrouve sur le plan des traités économiques" (4). Or, des

---

(1)J.RIDEAU "Aspects juridiques ..." op.cit.p. 199.
Voir K.LOEWENSTEIN "Sovereignty and International cooperation" A.J.I.L. 1954 pp.222-244.

(2)C'est peut-être au stade de la négociation des traités et des travaux préparatoires qu'on devait trouver le maximum d'indications concernant les attitudes des Etats en la matière. Ces travaux sont malheureusement la plupart du temps encore secrets. La délégation française a cependant publié un rapport sur l'élaboration du traité C.E.C.A.

(3)A. HAURIOU, op.cit.pp.200-201.

(4)C.A.COLLIARD; "Cours de droit administratif européen",p.280.
Bien souvent, les Etats sont réduits à invoquer la clause

./.

difficultés extérieures peuvent survenir. On a donc imaginé, poursuit C.A. Colliard, de leur accorder une certaine souplesse: "au lieu de se trouver dans un système véritablement discontinu, qui comporte soit l'application intégrale du traité, soit la non-application par violation du traité, on a imaginé des soupapes de sûreté qui permettent, sans irrégularité juridique, de se dégager, pour un certain temps ou dans certains cas seulement, des dispositions du traité".

Par conséquent, l'idée de soupape de sûreté ne peut s'expliquer que par référence à la souveraineté de l'Etat. Cette expression qui n'a pas de caractère juridique bien délimité, si-

---

..."rebus sic standibus" dont la validité est contestée. La Convention de Vienne sur le droit des traités codifie le mécanisme du changement fondamental de circonstances en indiquant les limites et les exceptions à l'application de ce mécanisme (article 62). Il faut que ce changement fondamental n'ait pas été prévu par les parties au traité d'une part, et d'autre part que les circonstances en question aient constitué "une base essentielle du consentement des parties à être liées par le traité" (article 62-1a).

En outre, il faut que le changement fondamental transforme de manière radicale la partie des obligations qui doivent être exécutées conformément au traité.

De plus, le changement fondamental ne peut être invoqué s'il concerne un traité établissant une frontière ou bien s'il découle d'une violation du traité ou d'une autre obligation internationale par la partie qui l'invoque. Comme l'écrit à juste titre, A. MANIN, "aucun dénominateur commun ne peut être décelé entre les causes de suspension prévues aux articles 61 et 62 de la Convention de Vienne et celles incluses dans une clause de sauvegarde" (op.cit.p. 9).

En effet, lorsqu'un traité vient à être dénoncé unilatéralement par un Etat, celui-ci ne reste pas en vigueur, il cesse de produire intégralement des effets juridiques. Au contraire, l'utilisation d'une clause de sauvegarde est prévue par le traité lui-même et elle ne fait que de surprendre partiellement et temporairement l'effet du traité et seulement à l'égard de l'Etat qui est le bénéficiaire. Le traité reste en vigueur, il continue à être appliqué et cet Etat est tenu par toutes les autres obligations du traité qui n'ont été suspendues.

gnifie que pour éviter une tension trop forte, il a été prévu un moyen permettant à cette tension de s'exprimer sans provoquer trop de dommages. Celle-ci résulte de la contradiction d'intérêts qui peut exister entre la souveraineté de l'Etat et ceux qui peuvent découler du traité (1).

Par ailleurs, certains auteurs cmmplètent cette analyse en invoquant l'idée d'assouplissement. Le Marché Commun a prévu, écrit L.Cartou, "des assouplissements, dérogations à l'application du Traité" (2).

Pour P.Gori également, ces assouplissements "rendent possible la conclusion de l'accord en permettant de tenir compte, pour son application, des conditions et des exigences particulières de l'économie de chaque partie contractante, et, d'autre part, facilitent, dans des situations difficiles, la survie de l'accord et de l'organisation qui éventuellement s'y rattache" (3). On retrouve une préoccupation identique chez d'autres auteurs : "les clauses de sauvegarde mettent ainsi exceptionnellement en échec la rigidité des relations juridiques instituées par l'accord international dans lequel elles sont incluses et

---

(1)Voir plus loin : La légalité temporaire surmonte la contradiction entre des intérêts divergents.

(2)J.RIDEAU "Aspects juridiques de l'intégration économique en Europe" op.cit.p. 195.
L.CARTOU "Organisations européennes" op.cit. p.103.
Voir aussi C.A. COLLIARD "Cours de droit administratif européen" op.cit.p. 247.
Ces notions ne sont pas identiques. L'idée d'assouplissement signifie que la règle applicable ne le sera que partiellement et progressivement. L'idée de dérogation signifie que la règle est applicable mais qu'elle ne le sera pas temporairement parce qu'elle est suspendue partiellement ou dans son intégralité.

(3)P. GORI, op.cit. pp.1-2.

les assouplissements qu'elles apportent alors à l'application de l'accord ont pour but de tenir compte des exigences passées et multiformes des réalités que celui-ci a pour objet de régir" (1). Ces observations conduisent certains à une réflexion plus générale. Ainsi pour le doyen C.A. Colliard, l'adaptation au traité des trois fonctions économiques et sociales, est un problème général qui se pose (2). De même, signale R.J.Dupuy, les clauses de sauvegarde constituent un moyen approprié pour adapter les effets de l'économique sur les instruments juridiques, qui ajoute :"on est obligé d'introduire de telles clauses parce qu'on s'aperçoit qu'on ne peut plus appliquer le principe de généralité et d'impersonnalité de la loi, lequel est un principe fait pour des essences, des catégories juridiques,qui ne sont plus adéquates lorsqu'on descend sur le concret"(3). Ainsi la finalité de la légalité temporaire ouvre des perspectives très vastes.

Cette fonction de préservation n'est pas limitée à la période antérieure à l'entrée en vigueur du traité, comme on l'imagine aisément. En effet, la protection des intérêts de l'Etat constitue un impératif qui subsiste, malgré la signature du traité et des garanties prévues par celui-ci.

Ainsi, les rédacteurs du traité, ont voulu "permettre aux

---

(1)A. MANIN, op.cit.p.1.

(2)C.A. COLLIARD, "Cours de droit administratif européen" op.cit. p. 246. Ce problème général auquel il est fait allusion concerne notamment l'invocation de la "prétendue" clause rebus sic stantibus qui serait sous entendue dans tous les traités et le problème de la dénonciation unilatérale des traités.

(3)R.J. DUPUY "Les aspects juridiques de l'intégration économique" op.cit.p. 364. Voir aussi P.REUTER dans cours à l'Académie de droit international déjà cité qui souligne la difficulté de la réadaptation juridictionnelle des engagements internationaux R.C.A.D.I. 1961 T.103 p.572.

diverses économies de s'adapter au Marché commun en réduisant à un minimum incompressible les sacrifices imposés aux divers agents pour leur adaptation au marché" (1). Pour cette raison, des atteintes à certains intérêts sont reconnus dignes de protection pour le traité (2). Cependant, les sacrifices acceptés par les Etats n'excluent pas une contrepartie. Ainsi, l'équilibre des prestations au sein de l'accord est maintenu,tout en permettant à l'Etat touché de défendre ses intérêts économiques. Enfin, il est nécessaire de préciser que la présence de plusieurs clauses de sauvegarde au sein du même accord, reflète les préoccupations, parfois différenciées des Etats au moment de la négociation de l'accord. La globalité de celui-ci est préservée. En outre, lorsqu'une clause est mise en oeuvre, il n'en résulte pas de déséquilibre. L'Etat qui l'utilise à son profit, ne crée pas une quelconque inégalité au sein de l'organisation, puisqu'au contraire, elle a été acceptée d'avance, par tous les Etats membres. De cette façon, les clauses de sauvegarde représentent un compromis entre les intérêts de plusieurs Etats, parfois divergents. Elles permettent précisément de les médiatiser, tout en rend possibles des mesures de protection bénéfiques pour l'Etat concerné.

---

(1)R. COURTIN "L'échelonnement des mesures de libération et les clauses de sauvegarde" Revue d'Economie Politique.Numéro spécial 1958, p. 291.

(2)D.W.BOWETT "Self Defence in International Law" Manchester U.P. 1958.
M.WAELBROECK "Le Droit de la C.E.E." Volume 1 p.157 ULB PUB 1970.
B. LE PAGE "Exceptions et limitations apportées aux principes de base d'un marché commun dans le traité instituant la C.E.E." A.F.D.I. 1958. 557.

§2- La légalité temporaire préserve les intérêts de l'organisation.

Les intérêts de l'organisation sont susceptibles d'être protégés de différentes manières. En effet, l'application des mesures de sauvegarde doit apporter le minimum de troubles au fonctionnement de l'accord.

Ces mesures sont censées assurer le plus rapidement possible, le rétablissement d'une situation normale et de ce fait,sont tenues d'être allégées, pour faciliter la réapplication des normes issues de la légalité ordinaire.

1. Le fonctionnement de l'accord doit être le moins possible perturbé.

Cette finalité relève d'un principe plus général, déjà évoqué, à savoir le principe de proportionnalité ou d'adéquation des moyens aux fins (1). Plusieurs clauses, précisent que les mesures prises doivent apporter un minimum de perturbation (article 16 du P.A.M., articles 109, 115 et 226 du traité C.E.E.). Certes, l'application de l'accord va être temporairement et partiellement remis en cause. La légalité temporaire doit éviter que les mesures de sauvegarde n'entraînent des perturbations sur l'ensemble de l'accord.

Ainsi, l'article 226 du traité C.E.E. autorise les mesures de sauvegarde nécessaires : "par priorité devront être choisies

---

(1)Le principe de proportionnalité sera étudié en deuxième partie, chapitre 2 "Le contrôle de l'application",p. 357.

les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun".

Il appartient à la Commission de fixer ces mesures. Généralement l'Etat demandeur soumet des propositions qui lui paraissent les plus indiquées par rapport à la situation. Habituellement, la Commission tend à réduire la durée et le niveau de la protection souhaitée. Elle ne prend en considération pour calculer la protection que la différence entre le produit national et le produit importé et rien de plus (1).

Il en résulte que la dérogation accordée est proportionnelle au degré de gravité de la situation. De même, les mesures de sauvegarde doivent de préférence permettre de poursuivre les objectifs de l'Association (article 20 de l'A.E.L.E.). Certaines clauses vont plus loin : l'article 115 du traité C.E.E. prévoit que les mesures doivent tenir compte de la nécessité de hâter l'établissement du tarif douanier commun. Les mesures de sauvegarde, au lieu de freiner la progression dans cette réalisation, doivent au contraire, en hâter l'avènement. Le meilleur moyen d'éliminer les difficultés est d'agir sur les causes (2).

La protection des intérêts de l'organisation est-elle susceptible de limiter davantage le contenu des mesures de sauvegarde ?

---

(1) Les mesures de sauvegarde ne doivent pas entraîner un bénéfice artificiel du à une protection dépassant ce qui est à protéger. D'ailleurs, la Commission n'est pas tenue d'accorder des autorisations couvrant la totalité de la protection à assurer (cela incitera l'Etat à un effort d'adaptation). Souvent les mesures autorisées ne consistent pas en des protections nouvelles mais sont des restrictions existantes, susceptibles d'être maintenues. (dérogation au rythme d'élargissement des contingents ou aux règles de rapprochement vers les droits du tarif douanier commun par exemple).

(2) Caractéristiques apparaissent à cet égard, les clauses de sauvegarde communautaires.

Différentes conceptions existent à cet égard. L'article 37 du traité C.E.C.A., par exemple, prévoit que les mesures à prendre doivent l'être "dans les conditions prévues au présent Traité" et ne doivent pas mettre en péril les intérêts essentiels de la Communauté. Dans une première interprétation "il semblerait donc que la Haute Autorité ne peut pas prendre de mesures nouvelles non prévues au traité" (1). Au contraire, l'avocat général M.Lagrange, estime que l'article 37 a "pour objet de faire plier temporairement les règles normales du Marché commun ... Il est évident que si certaines atteintes ne peuvent être apportées à l'application des règles du traité... la clause de sauvegarde de l'article 37 perd tout sens" (2).Il semble puisque l'article 37 permet l'introduction d'une légalité extraordinaire, en raison d'une situation bien définie, qu'il puisse conduire à l'utilisation de moyens non conformes au traité.

2 - L'atténuation des effets dommageables.

Parmi les préoccupations que l'on retrouve dans un certain nombre de clauses de sauvegarde, figure l'obligation d'atténuer les effets dommageables des restrictions. L'article 19 de la Convention de Stockholm permet, si les mesures de sauvegarde, perturbent gravement le fonctionnement de l'Associaion, d'instituer des mesures spéciales pour compenser ou atténuer l'effet de ces mesures. D'ailleurs, l'Etat bénéficiaire des

---

(1)P. REUTER "La C.E.C.A."op.cit.p. 246. Selon cette thèse,la Haute Autorité ne pourrait procéder qu'à une "seconde lecture". Dans le même sens J.P. COLIN op.cit.pp. 226-227.

(2)Conclusions dans les aff.jointes 2 et 3/60 Rec.1961.308.

mesures de sauvegarde, doit dès que sa situation s'améliore faire des propositions au Conseil (l'article 20 de l'A.E.L.E. et l'article XVIII de la Z.L.E.I.G.B. sont similaires). De telles limitations, destinées à préserver les intérêts de l'organisation se retrouvent dans l'article XII du G.A.T.T. ou dans l'article 7 des Codes de libération de l'O.C.D.E.

Les Etats qui appliquent des restrictions doivent atténuer ces mesures dès qu'une amélioration se fait sentir (article XII du G.A.T.T.). Les mesures doivent s'appliquer à un degré raisonnable pendant une période prédéterminée de douze mois (art. 7 d i des Codes de l'O.C.D.E.).

L'article 19 de l'A.E.L.E. précise que l'Etat qui a pris des mesures de sauvegarde doit tenir compte de "l'obligation de revenir à la pleine application" de la Convention.

Il doit, dès que la situation de sa balance des paiements s'améliore, faire en sorte que la légalité ordinaire, soit de nouveau appliquée.

De même, l'article 79 de l'Accord de Carthagène ou les articles 28 et 29 du M.C.C. exigent que les mesures de sauvegarde ne se prolongent pas plus que cela n'est nécessaire.

Dans certaines clauses de sauvegarde, l'atténuation des effets dommageables, n'est pas considérée comme étant une finalité satisfaisante en soi. Il s'agit surtout des clauses de traités à base d'intégration. Ces traités ne peuvent, de par leur nature, se satisfaire de solutions provisoires. Il est compréhensible qu'ils imposent en plus, le rétablissement de la situation par des mesures d'assainissement et un plan. Ainsi l'article 226 du traité C.E.E., exige que les mesures rééquilibrent la situation et adaptent le secteur intéressé à l'économie du marché commun. Deux questions se posent à cet égard. Les difficultés d'origine purement conjoncturelles ne sont pas susceptibles de faire l'objet de mesures de sauvegarde, destinées à l'adaptation au marché commun.

Si par exemple de la viande de porc ne peut plus être exportée en France pendant la crise de 1968, par suite de grèves, il est difficile d'imaginer que cela est dû à des difficultés imputables à ce secteur lui-même (1). La lettre du traité, sur ce point ne peut donc pas être respectée, les difficultés sont totalement étrangères au secteur.

Par contre, les difficultés d'origine structurelle soulèvent un autre problème. Les mesures de sauvegarde ne constituent le plus souvent qu'un palliatif. Le remède est tout à fait provisoire et il permet seulement de geler une situation délicate. Il est paradoxal que l'on attende des mesures de sauvegarde, un effet qu'elles ne peuvent guère avoir. Il n'est guère facile de rendre adaptés à la concurrence des secteurs, par définition inadaptés, voire arriérés du point de vue économique. Ceci ne correspond généralement pas à la vocation des mesures de sauvegarde. Apparemment, il y a une certaine contradiction dans l'article 226.

§ 3 - La légalité temporaire préserve les intérêts des autres Etats membres.

Les clauses de sauvegarde, cela paraît légitime, ont également pour fonction de veiller à la défense des intérêts des autres Etats membres. Ceux-ci sont en effet, susceptibles de

---

(1) Décision de la Commission du 31.5.1968. J.O.1.6.1968.

(2) Cette équivoque se trouve accentuée par une divergence entre les versions officielles du texte du traité rédigées dans les quatre langues officielles en 1957.
Dans la version allemande on trouve le mot "oder" au lieu du mot "und" entre les "mesures permettent d'adapter la situation et le secteur". M. P.L.CONSTANTINESCO, Schutzmassnahmen nach Artikel 226. N.J.W. 20.2.1964.33.

ressentir les effets négatifs de l'application de mesures de sauvegarde, au bénéfice d'un Etat victime de troubles graves.

1. La protection des échanges entre les Etats membres.

La préservation des intérêts des autres Etats, a pour but notamment d'assurer un minimum de perturbations dans les échanges commerciaux, du fait de l'institution de mesures de sauvegarde.

Les intérêts des autres Etats membres sont généralement, non seulement, reconnus dignes de protection par la clause de sauvegarde, mais également, pourvus de moyens de défense, en ce sens que l'Etat bénéficiaire doit éviter de léser inutilement ses partenaires.

Ainsi, l'article XII c du G.A.T.T. le prévoit et en outre, il oblige les Parties contractantes à s'abstenir d'appliquer des restrictions qui feraient indûment obstacle à l'importation en quantités minimes de marchandises, dont l'exclusion entraverait les courants normaux d'échanges. De plus elles ne doivent pas appliquer des restrictions qui feraient obstacle à l'observation des procédures relatives aux brevets et droits d'auteur.

Dans le même sens, l'article 7 e des Codes de la libération de l'O.C.D.E., enjoint à l'Etat qui invoque une clause de sauvegarde d'éviter de porter sans nécessité préjudice aux intérêts économiques ou financiers d'un autre membre. Un mécanisme de contrôle de cette obligation est par ailleurs prévu (article 13 b et e).

Des dispositions analogues sont prévues, par exemple,par les articles 16 du P.A.M.ou 23 de l'A.L.A.L.C.

Outre le principe du maintien des courants d'échanges commerciaux entre les Etats membres, certaines clauses de sauvegarde, prévoient la possibilité d'instituer des mesures destinées à

atténuer ou compenser les effets indésirables des mesures de sauvegarde. L'article 19 de l'A.E.L.E. permet au Conseil de faire des recommandations en vue d'atténuer les effets dommageables des mesures de sauvegarde. En cas d'application prolongée et entraînant des perturbations graves dans le fonctionnement de l'Association, le Conseil peut instituer des procédures spéciales en vue d'atténuer ou de compenser l'effet de ces mesures (sur le même modèle : les articles 18 de la Z.L.E.I.G.B. et 28 du M.C.C.).

De son côté, l'article 20 de cette même Convention donne au Conseil le pouvoir de faire des recommandations en vue de réduire les effets dommageables des mesures de sauvegarde.

Dans certains cas, il est prévu que la préférence doit être donnée aux mesures qui facilitent le maintien des bénéfices des autres Etats membres en matière d'échanges (articles 20 de l'A.E.L.E. et 28 de l'A.L.A.L.C.).

On notera l'absence de clauses de sauvegarde des Communautés européennes dans cette catégorie. La raison en est fort simple, la plupart du temps l'organe compétent procède à la détermination des conditions et modalités d'application des mesures de sauvegarde, ce qui rend utiles les précautions tenant à la protection des courants d'échanges entre les Etats membres.

2. Le maintien de l'égalité de traitement.

La non discrimination, l'égalité de traitement, la préférence commerciale entre les Etats membres, sont des principes, sur lesquels généralement les traités ne reviennent pas. Ils ne sont pas susceptibles de dérogation, car ils constituent une base fondamentale de l'accord (voir par exemple, les articles 20 de l'A.E.L.E. et 23 de l'A.L.A.L.C.). Une clause de sauvegarde va même plus loin. Elle impose à l'Etat sui souhaite des mesures de sauvegarde, de les appliquer d'abord à l'encontre des

importations provenant d'Etats tiers. Ce n'est que dans l'hypothèse où ces mesures s'avéreraient insuffisantes qu'elles pourraient être instituées contre les importations des Etats membres.(article 16 du PAM).

Le maintien de l'égalité de traitement et le principe de non discrimination sont susceptibles d'interprétations diverses, d'autant que la plupart des clauses de sauvegarde contiennent le principe suivant lequel un minimum de perturbations doit être occasionné au fonctionnement de l'accord. Ainsi, nous savons déjà que dans l'affaire des réfrigérateurs italiens, opposant l'Italie à la Commission, la Cour en suivant son avocat général, a parfaitement admis la possibilité de traiter inégalement des situations non comparables.

La Cour a estimé que la Commission pouvait fort bien appliquer une mesure spécifique à l'Italie, parce que les importations en provenance de cet Etat avaient subi une augmentation massive et que d'autre part, celles des autres Etats membres et des pays tiers, étaient soit normales, soit de faible importance (1).

Ainsi, l'égalité de traitement est maintenue, dans son principe. Il subit cependant, une interprétation autre que purement littérale. Elle permet de répondre, par ailleurs, à une des finalités des clauses de sauvegarde, qui est de limiter les mesures à ce qui est strictement nécessaire au rétablissement de la situation (articles XII du G.A.T.T., 109, 115 et 226 du traité C.E.E.).

---

(1)Arrêt du 17.7.1963 Aff.13/63 Italie/Commission Rec.1963.362-364.

DEUXIEME PARTIE

LE REGIME DES MESURES DE SAUVEGARDE

Le recours à une clause de sauvegarde comporte des risques particulièrement délicats, compte tenu des exigences contradictoires qui sont en présence. D'un côté, l'Etat en difficulté souhaite obtenir rapidement satisfaction pour se défendre, de l'autre l'organisation à laquelle il appartient, est partie prenante dans cette situation temporaire.

Elle doit veiller à la régularité du processus d'édiction et d'application des mesures de sauvegarde et à sa conformité par rapport à l'accord.

Aussi, il n'est guère surprenant de constater que ce dernier renferme un certain nombre de conditions de forme et de fond devant être remplies préalablement à l'usage des mesures de sauvegarde.

Ces exigences établies par les clauses de sauvegarde se retrouvent à deux stades distincts du processus d'édiction de ces mesures.

En premier lieu, elles se manifestent durant la phase de déclenchement : il est alors particulièrement important de surveiller l'utilisation des clauses de sauvegarde, pour empêcher que l'accord ne soit, à ce moment là, vidé, d'une grande partie de sa substance.

En second lieu, ces impératifs réapparaissent durant la période d'application des mesures de sauvegarde : un mécanisme de contrôle multiforme permet de suivre l'application de ces mesures. Lui aussi est destiné à maintenir, à travers des intérêts opposés, une certaine cohérence à l'accord.

CHAPITRE PREMIER - LE REGIME JURIDIQUE DE LA PHASE DE DECLENCHEMENT.

Cette phase de mise en oeuvre des mesures de sauvegarde est susceptible d'être décomposée en deux étapes bien distinctes. Dans un premier temps, en effet, l'Etat intéressé a généralement la responsabilité de recourir à la procédure de déclenchement prévue par la clause de sauvegarde. Dans un second temps, qui chevauche partiellement le premier, il est procédé au contrôle de la régularité de la phase de déclenchement.

L'étude du régime juridique de la phase de déclenchement constitue un élément fondamental de l'analyse des clauses de sauvegarde, car cette phase se situe au lieu de contact qui sépare deux légalités.

Elle va, par conséquent, constituer le point d'équilibre entre ces régimes juridiques distincts qui se rattachent à des sphères différentes.

De ce fait, il est essentiel que l'insertion de la légalité temporaire se réalise conformément aux obligations assumées par les Etats membres, afin de ne pas compromettre le bon fonctionnement de l'accord.

Il paraît évident, que ces Etats ne doivent pas pouvoir utiliser arbitrairement, ni même discrétionnairement les clauses de sauvegarde, si l'on veut préserver les objectifs de la charte constitutive. Une telle limitation s'impose donc presque naturellement.

SECTION 1 - LA PROCEDURE DE MISE EN OEUVRE DES MESURES DE SAUVEGARDE.

Il n'est guère surprenant de constater que la procédure retenue varie selon l'organe chargé de recourir à la légalité de crise.

Cependant, l'on notera d'emblée qu'une différence fondamentale, permet de distinguer les clauses de sauvegarde entre elles, selon que c'est l'Etat concerné ou au contraire, l'organisation qui est habilité à décider de l'application des mesures de sauvegarde.

Il n'est pas douteux que l'attribution de la compétence à l'Etat ou à un organe issu de l'accord, change considérablement la nature et la finalité du mécanisme procédural institué.

Si l'Etat est le titulaire de cette compétence, il est en mesure de prendre lui-même l'initiative de la mise en oeuvre.

Il dispose en outre, d'une assez grande latitude pour diriger la procédure d'utilisation de la clause de sauvegarde.

Si par contre, l'organe compétent relève de l'accord, il appartient à l'Etat de nouer des rapports plus ou moins complexes avec celui-ci pour déclencher la procédure d'édiction des mesures de sauvegarde.

Dans la première hypothèse, l'Etat sous réserve des limitations prévues à ses pouvoirs et des justifications qu'il aura à fournir, doit veiller lui-même à la régularité de l'utilisation de la procédure instituée.

Il lui incombe de vérifier si les conditions de mise en oeuvre sont réunies. Il lui faut observer les prescriptions de la clause de sauvegarde et déterminer le contenu des mesures pouvant être prises.

Dans la seconde hypothèse, le rôle de l'Etat est moindre

puisque ces responsabilités sont attribuées à un organe créé par l'accord.

La mission de celui-ci consiste, notamment, à faire respecter les obligations prévues.

Pourtant, il est paradoxal de constater que lorsque l'Etat est compétent pour arrêter des mesures de sauvegarde, les obligations procédurales sont généralement assez réduites, alors que si un organe créé par l'accord a cette qualité, la phase procédurale prend une plus grande dimension, justifiée par le rôle important joué par cet organe.

En fait, le paradoxe n'est qu'apparent. La distinction entre les mesures de sauvegarde, actes unilatéraux de l'Etat et celles qui sont du ressort de l'accord, recouvre largement, la différence qui sépare les accords à base de coopération des accords à base d'intégration.

Les clauses de sauvegarde, pouvant être actionnées par l'Etat seul, relèvent pratiquement toutes d'accords à base de coopération.

Par contre, la majorité des clauses de sauvegarde dépendant de l'organe, proviennent d'accords à base d'intégration : ainsi les clauses de sauvegarde des traités C.E.C.A. et C.E.E. sont pratiquement toutes de la compétence des exécutifs communautaires, quant à leur mise en oeuvre.

Ce choix s'explique par la nature même du domaine régi par la clause de sauvegarde en cause. Fréquemment, celui-ci concerne le noyau essentiel de l'accord : la libre-circulation des marchandises par exemple, ou l'établissement d'une union douanière (article 226 du traité C.E.E., article 20 de l'A.E.L.E. ou article 80 de l'Accord de Carthagène).

Par précaution, les rédacteurs de l'accord ont préféré confier à un organe commun aux Etats membres, le soin de règlementer le minimum incompressible de règles communes, dont les clauses de sauvegarde font précisément partie.

Sans qu'un transfert de la matière concernée n'ait été forcément opéré au profit de l'organisation, il a été jugé préférable de ne pas confier le maniement de la clause à l'Etat intéressé.

Par ailleurs, l'on comprendra aisément, pourquoi les clauses de sauvegarde d'accords à base de coopération, qui ne relèvent pour leur utilisation de l'Etat, méritent également une explication circonstanciée.

§1 - Les mesures de sauvegarde, actes unilatéraux de l'Etat.

Lorsque l'Etat a qualité pour instituer par lui-même des mesures de sauvegarde, il est habilité à constater et à apprécier la situation par un acte de droit interne.

L'organisation, dont il est membre, n'intervient pas encore à ce stade. Il importe, cependant, qu'elle soit informée d'une dérogation à une disposition de l'accord qu'elle régit. Le rôle de l'Etat membre est de procéder à l'information de l'organisation et des autres Etats membres. Il doit le plus souvent notifier les mesures de sauvegarde. Pourtant, on constate que certains accords ne rendent pas une telle notification obligatoire ou n'en font pas expressément mention. Ceci est révélateur du degré d'emprise de l'organisation sur les Etats membres, selon la nature de la notification.

D'autre part, l'autorité compétente au sein de l'organisation doit procéder, éventuellement par la suite à un examen des mesures prises par l'Etat membre et à une consultation à leur sujet.

Tels sont les buts de la procédure de notification des mesures de sauvegarde pouvant être prises par l'Etat lui-même. A cet égard, il paraît opportun de dégager quelques caractéristiques de ces mesures de sauvegarde liées au rôle de l'Etat.

En effet, les clauses qui leur servent de fondement,présentent assez souvent un certain degré d'imprécision, destiné à permettre à l'Etat intéressé de ne pas être trop rigidement lié, par des normes contraignantes et préétablies (1). Cela évite, ainsi, d'entraver la liberté d'action de l'Etat. Ce dernier souhaite, le plus souvent conserver sa souveraineté dans un domaine qui n'a pas toujours été transféré à l'accord (2). En outre, la matière sujette à la légalité de crise ne se prête pas toujours, du fait de sa complexité à une appréciation, qui se fonderait sur des critères rigides.

Cependant, l'Etat doit respecter, malgré cette absence de rigidité, un certain nombre de limites. Il n'est évidemment pas dispensé de l'obligation d'attendre que les conditions d'utilisation, prévues par l'accord soient réunies (3).

Il ne bénéficie pas à cet égard d'une compétence discrétionnaire. L'Etat ne possède pas de pouvoir d'appréciation, dégagé des critères contenus dans la clause de sauvegarde. Sinon, la légalité de crise pourrait être utilisable en permanence et l'accord perdrait toute signification.

Par contre, l'Etat intéressé dispose du pouvoir de constater l'intervention de la situation dangereuse et de l'apprécier

---

(1)Si l'on désire éviter de trop nombreuses irrégularités dans la gestion de l'accord, cette solution pragmatique permet de résoudre la difficulté.

(2)L'établissement d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière peut avoir des répercussions dans un domaine resté en dehors du champ d'application de l'accord, comme celui de la balance des paiements.

(3)Même si un accord n'établit qu'un type de coopération très souple aux objectifs modestes, même si la souveraineté de l'Etat s'exprime très fortement, parce que les Etats restent les institutions prédominantes de cet ensemble, un tel accord exige cependant le respect de sa propre légalité.

dans son degré de gravité, pour pouvoir être en mesure de la qualifier et de respecter l'obligation de notifier les mesures de sauvegarde qui varie, selon les clauses de sauvegarde et selon l'accord.

1. Le caractère obligatoire ou facultatif de la notification.

La finalité d'une telle procédure est non seulement d'informer l'organe prévu par l'accord, mais également de lui fournir les moyens de surveiller ultérieurement l'application des mesures de sauvegarde et d'en vérifier éventuellement le bien-fondé. Des différences significatives apparaissent entre les clauses de sauvegarde.

Les unes peuvent prévoir la notification préalable des mesures, certaines la notification de préférence avant leur application, d'autres enfin, laissent penser qu'une telle formalité reste facultative.

A. La notification préalable des mesures de sauvegarde.

Cette procédure se révèle la plus contraignante pour les Etats. Elle est susceptible d'être la plus efficace pour le bon fonctionnement de l'institution. Plusieurs clauses de sauvegarde contiennent cette obligation (les articles 7 de l'U.D.E.A.O., 40 de l'U.D.E.A.C., 28 de l'A.L.A.L.C. ou 9 de la Z.L.E.A.N.Z.). Cette dernière clause prévoit, en outre, une procédure préalable de consultation d'une durée de 60 jours et une information par écrit destinée à prévenir l'autre Etat membre.

Les Etats qui entendent appliquer des mesures de sauvegarde sont ainsi tenus, d'informer préalablement l'organisation,

à laquelle ils appartiennent. Cet engagement se décompose en deux impératifs distincts. D'une part, les Etats sont tenus d'informer l'organe prévu par l'accord, mais en plus, ils sont tenus de le faire pratiquement, dès que la décision d'arrêter des mesures de sauvegarde est prise, de manière à ce qu'il soit informé, avant l'entrée en vigueur effective des mesures.

Cette obligation apparaît comme une condition sine qua non de la régularité du recours à une mesure de sauvegarde.

Cette exigence, apparemment formelle, reflète en fait, l'intention des rédacteurs de l'accord d'amener les Etats, se trouvant dans cette situation, à agir avec prudence et discernement dans le maniement des clauses de sauvegarde.

Sans avoir forcément, dans un premier temps, à se justifier, les Etats membres seront amenés à informer l'organisation des raisons permettant d'expliquer et de motiver leur décision, ce qui facilitera un éventuel contrôle ultérieur.

B. La notification si possible avant l'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde.

La notification demeure par définition obligatoire, mais dans cette hypothèse, il n'est que recommandé de l'adresser avant l'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde. Cette technique procédurale laisse davantage de latitude aux Etats concernés. Elle tend à ménager davantage leur susceptibilité et en quelque sorte n'attente pas directement à leur souveraineté. De cette manière l'article XIX de la Convention de Stockholm, ainsi que les clauses d'accords procédant de la même inspiration (articles 18 et 19 de la Z.L.E.I.G.B. et articles 28 et 29 du M.C.C.), adoptent cette procédure. De ce fait, l'Etat membre n'est pas obligé de le faire avant leur entrée en vigueur. Il est recommandé aux Etats membres d'informer leurs partenaires au préalable.

Il est incontestable qu'en dépit du caractère obligatoire de la notification, cette dernière perd une partie de son efficacité, si l'Etat n'est tenu d'avertir le Conseil et les autres Etats membres, qu'après la mise en application des mesures.

Le contraire paraît souhaitable, afin de permettre au Conseil de procéder à un examen des mesures de sauvegarde : il faudrait donc qu'il en soit informé le plus rapidement possible (1). Sinon, il lui sera plus difficile de contrôler les raisons qui président au choix de ces mesures et leur application.

De même, les partenaires de l'Etat membre, peuvent souhaiter, en vue de défendre leurs droits, d'être avertis dès que possible. Il est évident qu'une fois que les mesures de sauvegarde seront appliquées, il sera plus malaisé de les supprimer ou de les modifier, afin de les rendre conformes à l'Accord (2).

Pourtant, ce n'est pas sans raisons que les rédacteurs de ces différents documents ont procédé ainsi. Ces accords reposent avant tout, sur la bonne volonté réciproque et sur la loyauté des partenaires. Pour des raisons politiques, il paraît préférable d'instaurer un contrôle plus souple et plus pragmatique, afin de laisser une large marge de manoeuvre à l'Etat concerné. Dans certaines situations, il est opportun en outre de ménager un effet de surprise.

Enfin, des raisons plus techniques permettent de comprendre

---

(1) Cela lui éviterait d'être parfois mis devant le fait accompli, comme l'A.E.L.E. en octobre 1964 à la suite des mesures britanniques de sauvegarde de la balance des paiements. Structure, règles et fonctionnement de l'A.E.L.E. pp. 48-49. Genève 1976.

(2) De plus, dans l'Etat qui a pris ces mesures, l'effet juridique de ces mesures peut se faire déjà ressentir dans les relations contractuelles entre personnes privées.
La modification ou le retrait des mesures de sauvegarde ne manquerait pas de poser des difficultés juridiques pour les opérateurs économiques.

ce choix : le Conseil, organe de l'accord est peu étoffé et par conséquent, il n'est pas forcément en mesure d'apprécier sur le champ la situation. Doté d'une administration légère, il doit, de toutes manières, faire appel aux administrations nationales pour pouvoir étudier la question au niveau ministériel, au sein de l'organisation. Dans ces conditions, il n'est pas dommageable de laisser la question se clarifier et éventuellement mûrir, avant d'être en mesure de l'examiner au fond.

C. La notification facultative des mesures de sauvegarde.

Cette technique procédurale est très soucieuse du respect de l'Etat et se révèle peu contraignante à son égard. Les clauses de sauvegarde qui se rangent dans cette catégorie posent un problème qui est difficile à résoudre, car aucune de ces clauses ne pose explicitement comme principe, le caractère facultatif de la notification.

De plus, ces clauses n'indiquent rien d'autre à ce sujet. Dans ces conditions, deux explications peuvent être avancées pour expliquer cette omission.

La première supposition tendrait à présumer qu'effectivement, puisqu'aucune notification n'était prévue, l'Etat qui utiliserait cette clause, serait dispensé de toute formalité relative à la notification des mesures qu'il entend instituer.

Les mesures de sauvegarde ainsi édictées, seraient dispensées de toute notification vis à vis de l'organisation ou des autres Etats membres.

Cette interprétation n'est pas totalement invraisemblable, mais elle concorde peu avec le contexte général de ces accords. Même, si l'emprise de ceux-ci, sur les Etats membres est faible, le caractère profondément dérogatoire de ces mesures implique un minimum d'information des partenaires de l'Etat concerné. Sinon,

une telle situation serait par trop inconséquente avec la propre logique de ces accords.

Aussi si les articles VI du G.A.T.T., article 11 de l'A.E.L.E., 21 et 22 du M.C.C. ou bien 24 de l'A.L.A.L.C. (1)ne prévoient expressément aucune notification, il n'en demeure pas moins que celle-ci, peut être considérée, à bon droit, comme implicite.

La "ratio legis" de ces accords incite à l'admettre (2), de plus un acte ultérieur d'un organe de l'accord est susceptible d'établir une procédure d'utilisation des clauses de sauvegarde et prévoir éventuellement leur notification.(3)

Si juridiquement, la notification ne parait pas a priori, obligatoire, il semble néanmoins qu'elle existe même si elle ne revêt qu'un caractère facultatif.

2. L'obligation d'entrer en consultations.

Ces clauses de sauvegarde sont les plus contraignantes vis à vis de la liberté d'action des Etats. Ainsi, l'article 5 de la

---

(1)Dans sa partie qui intéresse les mesures de sauvegarde appliquées aux produits extérieurs à l'Association.

(2)Cette expression exprime l'idée que l'auteur d'un texte ne peut avoir eu en vue un résultat absurde. Aussi, "il convient d'interpréter les dispositions qu'il a prises de telle sorte qu'elles puissent faire l'objet d'une mise en oeuvre raisonnable". J.BOULOUIS et R.M.CHEVALLIER, op.cit. p.102.

(3)Ainsi la résolution ALALC/219 (VII) du 14.12.1967 établit la procédure d'utilisation de l'article 24 et règlemente minutieusement la notification (articles 1 et 3).

Z.L.E.A.N.Z. permet l'instauration de mesures de sauvegarde après consultation de l'autre Etat membre. De son côté, l'article XII du M.C.A.E. requiert des consultations au sein du Conseil des Ministres.

Plus impératifs encore apparaissent l'article XII du G.A.T.T. et l'article 16 du Projet d'accord maghrébin.

Le premier impose à l'Etat qui applique des mesures de sauvegarde de consulter les Parties Contractantes sur les difficultés de sa balance des paiements, sur les différentes mesures possibles et sur leur répercussion dans les autres Etats membres.

Le second pose comme principe de base, l'obligation de consulter les autres Etats membres en vue de trouver les moyens susceptibles d'entraîner un minimum de perturbations dans les échanges commerciaux.

Cette obligation constitue quasiment une condition de mise en oeuvre de la clause de sauvegarde, ce qui réduit d'autant la liberté d'action de l'Etat concerné.

Enfin l'article 13 des Codes de l'O.C.D.E., exige, en outre, que l'Etat fasse connaître à l'organisation, les raisons de son action. Cette démarche est destinée à lui permettre d'examiner la notification et les justifications présentées par celui-ci pour faciliter un contrôle ultérieur, visant notamment le respect de la procédure et du fond de l'article 7. Ces clauses de sauvegarde sont ainsi agencées, pour faciliter une action plus efficace de l'organisation. Le délai exigé et le contenu de la procédure, mettent en lumière l'importance de cette phase pour les mesures de sauvegarde édictées unilatéralement par les Etats membres.

L'emprise réelle de l'organisation sur les Etats membres et le degré de contrainte qui pèse sur eux est révélé par le degré de perfectionnement et l'élaboration du mécanisme procédural.

La finalité de ces aménagements est destinée à faciliter

un contrôle ultérieur de l'organisation sur le fond (1).

La crédibilité de ce processus dépend pour une large part de l'usage qui peut en être fait.

§ 2- Les mesures de sauvegarde, actes unilatéraux de l'organisation.

La procédure instituée dans ce cadre revêt un caractère sensiblement différent . Le pouvoir attribué à l'organisation confère à celle-ci une autorité renforcée par rapport aux Etats membres.

En outre, le mécanisme procédural est davantage élaboré et souvent plus complexe.

La phase d'édiction des mesures de sauvegarde est visiblement plus longue.

Elle met en présence des rapports juridiques entre l'Etat demandeur et l'organisation, plus structurés et entraînent l'édiction de normes contraignantes.

1- La procédure antérieure à la phase de sauvegarde.

Certaines clauses de sauvegarde prévoient la nécessité pour les Etats de suivre, au préalable, une phase non dérogatoire. Celle-ci constitue une procédure différente de la phase de con-

---

(1)Nous retrouverons largement la procédure des consultations dans la section 2 de ce chapitre, sous l'angle du contrôle de la régularité de la phase de déclenchement.

sultation.

Cette dernière est le plus souvent placée, immédiatement avant le déclenchement de la procédure d'élaboration des mesures de sauvegarde (1).

La phase non dérogatoire a pour but d'éviter, éventuellement, le recours aux mesures de sauvegarde. Si elle se révèle inopérante et si la situation ne subit pas de modification, l'Etat concerné est alors fondé à demander l'octroi de mesures de sauvegarde.

Les articles 89, 91, 108 et 115 du traité C.E.E.,ainsi que l'article 88 du traité C.E.C.A. prévoient cette phase.

Elle permet à l'organe compétent d'exercer préventivement sa mission, à l'aide de l'Etat intéressé,en agissant sur les causes des troubles.

A. Le pouvoir de recommandation de l'organe.

1. La saisine.

Différentes modalités de saisine sont prévues selon l'importance du secteur concerné. Ainsi, pour des questions touchant à la politique économique, l'organe compétent dispose de l'autosaisine (articles 103 et 108 du traité C.E.E.).

Parfois, il peut être prévu une compétence concurrente (article 89 du traité C.E.E.), ou bien, il faut, au préalable une

---

(1)La grande majorité de ces clauses se situent dans les Communautés européennes. Cela n'est guère surprenant, si l'on tient compte de l'environnement institutionnel des Communautés.

demande de l'Etat membre intéressé (article 91 du traité C.E.E)(1)

a. L'autosaisine de l'organe.

Cette procédure est réservée aux matières qui concernent très étroitement les intérêts des Etats membres ou de l'organisation.

Ainsi l'article 108 du traité C.E.E. relatif à la balance des paiements prévoit que la Commission dispose du pouvoir de se saisir elle-même.

Elle n'est pas tenue d'attendre qu'un Etat membre ne le fasse préalablement.

Selon P.Gori "cette condition prouve que la clause est elle aussi prévue en premier lieu pour la sauvegarde de l'intérêt général de la Communauté"(1).D'ailleurs, l'article 108-1 précise que cela doit se faire "sans délai".

Même si l'Etat concerné ne saisit pas la Commission, celle-ci doit procéder à l'examen de la situation.

L'article 103 du même traité prévoit que dans le cadre de la politique de conjoncture, les Etats membres doivent considérer celle-ci comme "une question d'intérêt commun". Ils doivent se consulter mutuellement et avec la Commission sur les mesures à prendre en fonction des circonstances (art. 103-1).

Cela ouvre la possibilité de la saisine du Conseil par un Etat ou éventuellement par la Commission.

---

(1)Il ne faut pas oublier qu'il s'agit de mécanismes pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde. Ils sont étudiés pour les besoins de l'analyse et en raison de leur nature équivoque.

(2)P.GORI, op.cit.p. 183.

En toutes hypothèses, le processus de saisine se situe à l'intérieur de la sphère communautaire au sein du Conseil.

Par ailleurs, dans le cadre de la procédure de l'article 88 du traité C.E.C.A., il semble évident qu'il appartient à la Haute Autorité de déclencher la procédure de la phase initiale. Au cas où elle estime qu'un Etat a manqué à l'une de ses obligations, elle peut le constater par une décision motivée.

De son côté, l'article 89 du traité C.E.E. attribue à la Commission le pouvoir d'instruire d'office, ou sur demande d'un Etat membre, les cas d'infraction aux principes fixés par les articles 85 et 86.

b. La saisine par l'Etat intéressé.

L'article 91 du traité C.E.E. permet à la Commission d'adresser des recommandations à ou aux auteurs de pratiques de dumping.

Pour pouvoir le faire, l'exécutif communautaire doit être préalablement saisi d'une demande émanant d'un Etat membre,ou même d'un particulier. Il s'agit là d'un cas exceptionnel d'admission d'une personne privée au processus de déclenchement d'une mesure dérogatoire.

Comme on peut le constater, rares sont les mécanismes établissant une phase préalable, qui se limitent à la possibilité de saisine pour l'intéressé.

Ceci peut s'expliquer largement par la nature même de la procédure prédérogatoire.

Elle existe dans certains mécanismes en raison de l'importance du domaine concerné et des incidances éventuelles des mesures de sauvegarde. Il parait logique que l'autosaisine, soit dans ces conditions, largement prévue.

2. Les pouvoirs.

Les pouvoirs de cet organe diffèrent selon le type de mécanisme concerné.

En ce qui concerne les clauses de sauvegarde, proprement dites, la Commission a pour mission de rassembler les renseignements nécessaires. Elle doit le faire afin d'être en mesure de fonder un jugement en utilisant son pouvoir de recommandation (article 115 du traité C.E.E.).Il peut s'agir d'une concertation entre les Etats intéressés, le Conseil et la Commission (article 103 dans le cadre de la politique de conjoncture) sur les mesures à prendre ultérieurement. La procédure établie par l'article 108 est particulièrement précise,compte tenu de l'importance de la balance des paiements pour l'ensemble des Etats membres et donc pour toute la Communauté.

En premier lieu, la Commission doit, sans délai, examiner la situation de l'Etat, ainsi que l'action qu'il a entreprise ou qu'il peut entreprendre conformément à l'article 104 du traité C.E.E. et cela, en faisant appel à tous les moyens dont cet Etat dispose. A ce moment-là, la Commission doit utiliser son pouvoir de recommandation vis à vis de l'Etat concerné, car elle ne dispose pas à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire. En effet, l'article 108 lui impose cette obligation et la gravité possible de la situation peut l'expliquer aisément. Ainsi en 1968, la Commission, dans une recommandation, a suggéré à la France de prévenir le développement d'une situation inflationniste en limitant la hausse des prix et des salaires. La Commission conseillait également de mener une politique industrielle très active, d'étaler dans le temps les dépenses de l'Etat et d'encourager l'épargne (1). De même, en 1974, l'Italie a bénéficié d'une recommandation portant sur un plan de redressement de la balance des paie-

---

(1)2e Rapport général sur l'activité des Communautés, p.114.

ments et d'assainissement des finances publiques (1).

Cet examen n'implique en faveur de la Commission aucun pouvoir de contrôle.

Elle dispose seulement d'un pouvoir de constatation,qui lui permet de formuler des observations, dans le but de contrecarrer les difficultés, qui surviennent.

En 1975, la Commission, vraisemblablement sceptique sur l'efficacité de la recommandation, n'a pas jugé utile de recourir à cette procédure en faveur de la Grande-Bretagne (2).

Quoiqu'il en soit, si la Commission agit, l'Etat destinataire est libre de ne pas suivre le contenu de la recommandation, qui de toutes façons, doit être conforme au traité (3).En effet, les mesures recommandées sur la base de l'article 108 alinéa 1er ne comportent pas d'élément dérogatoire ou de sauvegarde. Elles doivent respecter les principes du traité (4).

La Commission dispose d'un deuxième pouvoir de recommandation, si l'action entreprise par l'Etat membre et les mesures suggérées par la Commission, ne semblent pas suffisantes pour surmonter les difficultés (article 108 alinéa 1er, deuxième tiret).

La Commission peut,dans cette hypothèse, recommander au Con-

---

(1)Recommandation de la Commission du 6.5.1974.

(2)Elle a accordé les mesures de sauvegarde de l'article 108-3 immédiatement. La légalité de cette manière d'agir est contestable. Décision de la Commission du 23.7.1975. J.O.C.E. L. 9.8.1975.29.

(3)Voir J.MEGRET "Le droit de la C.E.E." T.6, p.94.

(4)Selon J.MEGRET ces mesures sont par leur nature et leur effet, semblables à celles que l'Etat en difficulté aurait pu prendre sans déroger aux règles du traité. T.6, op.cit.p. 24.

seil, le concours mutuel de la Communauté en faveur de l'Etat membre intéressé. De leur côté, les mécanismes pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde régis par une phase prédérogatoire présentent évidemment des traits particuliers puisqu'il s'agit d'une procédure précontentieuse. Dans un premier temps, il s'agit pour la Commission d'instruire l'affaire et éventuellement d'accorder un certain délai pour que l'intéressé régularise la situation en mettant fin à l'infraction (articles 89 et 91 du traité C.E.E. et 88 du traité C.E.C.A.).

L'article 89 et l'article 91 prévoient que l'organe compétent doit proposer les moyens de mettre fin à l'infraction. Par contre, l'article 88 du traité C.E.C.A., semble plus rigoureux: la décision motivée que l'Etat membre peut contester devant la Cour, contient déjà les griefs. Certes l'Etat concerné a pu antérieurement présenter ses observations à la Haute Autorité, mais l'article 88 parait plus contraignant pour les Etats membres (1).

B. Le rôle de l'Etat concerné

L'Etat intéressé, comme on peut s'en douter aisément, est, par exemple, celui qui subit une crise de sa balance des paiements, qui est victime d'un détournement de trafic ou même, éventuellement, d'un manquement à une obligation.

Cet Etat peut aider la Commission dans son examen de la situation de la balance des paiements (2)(art. 108 du traité

---

(1)Il semble que la seule pression morale de l'exécutif communautaire suffit le plus souvent pour amener les intéressés à renoncer aux pratiques contraires au traité.

Pour l'article 91 du traité C.E.E., Voir L.CARTOU, op.cit. p. 172.

(2)L'Etat intéressé,même si cela ne constitue pas une obligation, a tout avantage à fournir les renseignements appropriés à l'organe chargé de les rassembler.

C.E.E.), bénéficier de la coopération des autres Etats membres (art. 115 du traité C.E.E.) ou fournir son assistance à la Commission (art.89 du traité C.E.E.).

L'article 115 permet à la Commission pour établir une recommandation de demander aux Etats membres de lui faire connaître les produits pour lesquels des détournements de trafic ou des difficultés économiques risquent de se produire (1).

Dans le cadre du chapitre II du titre II du traité consacré à la balance des paiements, les Etats membres sont tenus par un code de bonne conduite qui a pour fonction d'éviter les difficultés et le recours à des mesures de sauvegarde. L'article 104 oblige les Etats à pratiquer une politique économique assurant l'équilibre de leur balance globale des paiements. Les Etats doivent maintenir la confiance dans leur monnaie "tout en veillant à assurer un haut degré d'emploi et de stabilité des prix". L'article 107 prévoit, de son côté, que les Etats membres doivent traiter leur politique de taux de change comme une question "d'intérêt commun" (2).

De plus, l'Etat en cause doit faire lui-même appel à "tous les moyens" dont il dispose. Avant d'être aidé, grâce à la solidarité communautaire, il faut que l'Etat épuise préalablement tous les moyens de défense dont il pourrait disposer. Ceci est destiné à éviter le recours prématuré à des mesures de solidarité ou de sauvegarde. Il s'agit d'éviter, d'affecter le fonctionnement normal du marché commun dans un domaine très important. Les répercussions risqueraient d'être sensibles dans le secteur de la libre cir-

---

(1) Recommandation de la Commission du 20.12.1961 J.O.20.1.1962.108. La Commission au moment de la mise en application des dispositions de l'article 34 demande aux Etats de lui signaler les risques qui peuvent exister au sens de l'article 115.

(2) L'article 107 a pour fonction d'éviter les manipulations monétaires préjudiciables au Marché commun et aux autres Etats membres.

culation des marchandises, secteur fondamental du Marché commun.

C. Les résultats

A ce stade, les résultats pouvant être obtenus dépendent largement, non pas de normes contraignantes applicables aux Etats membres, mais plutôt de la bonne volonté de ces derniers à coopérer pour s'entraider et pour, éviter ainsi, le recours à des mesures de sauvegarde. Cependant, si les mesures antérieures à la phase de dérogation n'ont été suivies d'aucun effet susceptible de mettre fin à la situation indésirable, la phase prédérogatoire prend fin et des mesures de sauvegarde sont envisageables.

Tel est le mécanisme des articles 103, 108 et 115 du traité C.E.E. Ainsi, dans le cadre de la politique de conjoncture, le Conseil après être entré en consultation avec les Etats membres et la Commission, peut sur proposition de cette dernière arrêter des mesures appropriées à la situation (1).

Ce pouvoir, le Conseil en dispose "sans préjudice des autres procédures" prévues par le traité (2). De même, mais de manière plus élaborée les articles 108 et 115 instituent une coopération mutuelle entre les Etats membres. L'article 115 permet à la Commission de recommander les méthodes de coopération entre les Etats mebres (3).

Les Etats sont libres de prendre ou de ne pas prendre en con-

---

(1) Il peut le faire lorsque la simple coordination des politiques économiques nationales se révèle insuffisante.

(2) Plusieurs interprétations contradictoires peuvent être tirées de cette disposition. Le Conseil est-il lié, ou au contraire, libéré, des autres procédures prévues par le traité ? Sur ce point voir J.MEGRET "Le Droit de la C.E.E." vol.6, op.cit.p. 4.

(3) J.RAUX assimile ce pouvoir de la Commission au concours mutuel dans le domaine de la politique commerciale commune : "Les relations extérieures de la C.E.E." op. p.67.

sidération les mesures proposées. Pour que ces recommandations soient suivies d'effet, il faut qu'elles concilient les intérêts commerciaux, très souvent contradictoires des Etats membres (1). Dans ce domaine, tant qu'une uniformisation de la politique commerciale n'aura pas été obtenue, les Etats membres auront tendance à faire preuve de peu d'empressement, pour permettre de résoudre ces difficultés. Lorsque la Commission constate que les méthodes de coopération auront peu de chance d'être efficaces, elle préfère ne pas en formuler et se borne à constater qu'elles ne peuvent pas être mises en place. Les mesures de sauvegarde peuvent alors être autorisées.

De son côté, la clause de sauvegarde de l'article 108 qui concerne la balance des paiements prévoit, outre le pouvoir de recommandation de la Commission, la possibilité d'instituer le "concours mutuel". Le même souci préside ici à l'agencement de cette technique prédérogatoire. En effet, l'article 108 du traité C.E.E. précise que les actions entreprises par l'Etat concerné, ainsi que celles recommandées par la Commission, doivent agir rapidement. Ainsi, en 1964, à la suite de l'évolution défavorable de la balance des paiements de l'Italie, des consultations eurent lieu entre le gouvernement italien et la Commission (2).

S'il apparaît que ces mesures sont insuffisantes pour surmonter les difficultés, la phase de recommandation arrive à son

---

(1) M.LEJEUNE se demande si cette attitude de la Commission est bien conforme au traité. Tout dépend de l'interprétation donnée aux mots "à défaut". Si cela vise l'absence de coopération possible entre les Etats membres, l'attitude de la Commission est fondée. Si, par contre, cela signifie "à défaut d'effet à la recommandation", l'attitude de la Commission paraît criticable. op.cit. pp.200-201.

(2) Elles ne furent suivies d'aucune mesure de sauvegarde.

terme.

Il est nécessaire que ce qui a été entrepris apparaisse insuffisant "pour aplanir les difficultés ou menaces de difficultés rencontrées" (article 108-1).

A ce moment, la Commission est amenée à se déssaisir provisoirement. Elle ne peut que recommander le concours mutuel, après avoir procédé à la consultation du Comité monétaire (1). Le concours mutuel repose sur l'esprit d'entraide entre les Etats membres. Il doit les engager et les inciter à agir au nom de la solidarité communautaire, les rédacteurs du traité ont estimé qu'il appartenait, dans ce cas, au Conseil d'accorder le concours mutuel.

Du point de vue politique, le Conseil est, a-t-on pensé, mieux placé que la Commission pour exercer une influence décisive sur les Etats pour les convaincre de faire l'effort de solidarité nécessaire.

Le Conseil a pu apparaître comme l'instance propice de concertation et de négociation. Les Etats membres concernés, à des titres divers, par la mise en place de cette forme d'aide, seraient vraisemblablement plus enclins à accepter des décisions du Conseil.

Il a été jugé préférable de laisser au Conseil le soin d'accorder le concours mutuel, pour éviter de confier à la Commission trop de pouvoirs, dans un domaine où précisément les Etats restent très attachés à leur souveraineté. Ainsi, cela l'empêche d'acquérir, à cette occasion, trop de compétences vis à vis des Etats membres.

Pourtant, ce choix, qui se traduit par un refus des rédacteurs du traité de trancher sur ce point entre l'intégration et la coopération, s'est révélé particulièrement lourd de conséquen-

---

(1)Prévu par l'article 105 du traité C.E.E.

ces, pour le bon fonctionnement de la Communauté. Les crises monétaires qui se sont succédées depuis 1968, mettent parfaitement en évidence l'inadaptation des mécanismes communautaires d'intervention (1). Les rédacteurs du traité, pour des raisons explicables, en ont décidé autrement. De ce fait, la Commission est seulement en droit de formuler des propositions au Conseil et de préparer des recommandations permettant l'octroi du concours mutuel et les méthodes devant être utilisées.

Une pratique remontant à 1974, montre que plus récemment, en accord avec les autorités communautaires, les Etats ont pu être dispensés de cette phase d'octroi du concours mutuel (2).

Lorsque la Commission a recommandé le concours mutuel au Conseil, après avoir consulté le Comité monétaire, le Conseil est en mesure de statuer. Il délibère à la majorité qualifiée par des directives et des décisions, conformément à l'article 189 du traité. Par ces actes le Conseil arrête les "conditions et modalités" (3) des normes décidées.

---

(1) D.CARREAU "Souveraineté monétaire et coopération économique" op.cit. pp.448-451.

J.MEGRET "Le droit de la C.E.E.", T.6, op.cit.p. 37.

(2) La Commission paraît elle même réservée à l'égard de l'utilisation de l'article 108-2, pensant, peut-être, qu'il est inefficace. Décision de la Commission du 23.7.1975 en faveur de la Grande-Bretagne J.O. L.9.8.1975. 29.
Les Etats peuvent éviter, également le concours mutuel en arguant d'une crise soudaine de leur balance des paiements et en recourant à l'article 109, comme l'Italie en mai 1974.

(3) Avec toutes les conséquences juridiques et éventuellement contentieuses qui peuvent en découler, selon la nature des actes. "Pendant la période de transition, le concours mutuel peut prendre la forme d'abaissements de droits de douane ou d'élargissements de contingents destinés à favoriser l'accroissement des importations provenant de l'Etat en difficulté.

L'article 108-2 énumère de manière non limitative quatre types de dispositions pouvant être arrêtées.

Les autres Etats membres bénéficient de la faculté d'entreprendre une action concertée auprès d'autres organisations internationales (article 108 a).

A juste titre, D. Carreau considère que le concours n'a qu'un rôle marginal à jouer et que l'aide proprement communautaire n'a qu'un rôle d'appoint (1). En effet, c'est seulement à l'article 108 c qu'est prévue la possibilité pour les autres Etats membres "sous réserve de leur accord" d'octroi "de crédits limités". D'autre part, des mesures peuvent être prises pour éviter d'éventuels détournements de trafic.

En 1968, le Conseil a accordé à la France par une directive, le concours mutuel (2).

Le Conseil constatant que les autres Etats membres ont participé au financement du tirage effectué par la France sur le F.M.I. et à l'octroi de lignes de crédit ouvertes à la Banque de France par les banques centrales, demande que les Etats membres, prennent les mesures nécessaires pour réaliser un taux d'expansion, de poursuivre une politique de stabilisation des taux d'intérêt, d'admettre sur leurs marchés de capitaux les emprunts d'émetteurs français(3).

---

(1)D.CARREAU "Souveraineté monétaire et coopération économique" op.cit.pp. 448 et 451.
Voir aussi le rapport VAN CAMPEN de 1962 suggérant des mesures de précaution portant sur l'octroi des crédits (Doc.N° 17 du 7.4.1962. Parlement européen) et la position négative du Comité monétaire (4e Rapport d'activité du Comité monétaire J.O.C. N°37/ 4.5.1962.

(2)Directive du Conseil du 20.7.1968 J.O. L.1.8.1968.1.

(3)Le concours mutuel n'a eu, semble-t-il, que peu d'efficacité, puisque quelques jours plus tard, la Commission accordait des mesures de sauvegarde basées sur l'article 108-3. Décision de la Commission du 23.7.1968 J.O.C.E. 25.7.1968.15.

Il reste à voir le cas particulier du mécanisme précontentieux et prédérogatoire de l'article 88 du traité C.E.C.A. Si l'Etat dans le délai fixé par la Haute Autorité n'a pas rempli son obligation, ou si le recours de pleine juridiction, intenté par cet Etat a été rejeté par la Cour de Justice, la phase prédérogatoire prend fin définitivement.

2. La phase d'édiction des mesures de sauvegarde.

Cette phase s'articule autour de plusieurs axes : l'initiative de la procédure revêt un caractère dont l'importance est non négligeable. En outre elle offre la possibilité de dégager des enseignements sur la nature des clauses. En second lieu, le déroulement de la procédure permet de déterminer le rôle respectif des parties en présence.

Enfin, dans certaines clauses, des aménagements spéciaux sont prévus en matière procédurale, qui ont pour effet de limiter les pouvoirs de l'organe chargé d'autoriser les mesures de sauvegarde.

A. L'initiative

Elle peut dépendre de l'Etat concerné par la situation. Dans certaines clauses de sauvegarde, un organe issu de l'accord, est habilité à déclencher la phase de sauvegarde.

1. La mise en oeuvre à l'initiative de l'Etat intéressé

Il paraît logique que l'Etat qui demande à être autorisé à prendre des mesures de sauvegarde en fasse lui-même la demande.

Les dispositions de certains traités prévoient cette procé-

dure.

L'article 226 du traité C.E.E., par exemple, précise qu'"un Etat membre peut demander à être autorisé à adopter des mesures de sauvegarde".

De même l'article 15 du Projet d'Accord maghrébin prévoit que si des perturbations sérieuses se produisent "l'Etat en question peut s'adresser au Conseil en vue d'être autorisé à déroger aux obligations" des articles 4 et 14.

L'article 37 du traité C.E.C.A. est encore plus précis "lorsqu'un Etat membre estime que, dans un cas déterminé une action ou un défaut d'action de la Haute Autorité est de nature à provoquer dans son économie des troubles fondamentaux et persistants, il peut saisir la Haute Autorité". Seul l'Etat membre qui s'estime être placé dans les conditions requises de l'article 37 peut saisir la Haute Autorité. La Haute Autorité ne dispose pas de l'autosaisine. Un autre Etat n'est pas habilité à soulever cette question. On peut se demander, si des entreprises privées ressortissantes de l'Etat en difficulté ou d'autres Etats membres ont un intérêt quelconque à agir.

L'article 37 ne le permet pas. Il s'agit d'une procédure réservée à la compétence étatique (1).

Quelque peu différente est la formule contenue dans l'article 79 de l'Accord de Carthagène et dans l'article 20 de l'A.E.L.E. (nouvelle rédaction). Ces deux clauses de sauvegarde prévoient que l'Etat membre peut appliquer des mesures, après avoir été autorisé à le faire par l'organe compétent.

Cela signifie qu'il appartient à cet Etat de saisir d'une demande l'autorité qualifiée pour accorder cette autorisation. De

---

(1)Arrêt du 13.7.1961 Niederheinische Bergwerks / Haute Autorité de la C.E.C.A. Aff.Jointes 2 et 3/60. Rec.1961. 259.

son côté, l'article 23 de l'A.L.A.L.C. est peu précis concernant l'initiative de la procédure.

Cependant une résolution de la Conférence des Parties Contractantes a mis au point une procédure assez complète de règlementation du chapitre VI du traité de Montevideo et par conséquent de l'article 23 de ce traité (1).

La procédure établie par la résolution 219/VII du 14 décembre 1967 comporte un certain nombre de précisions importantes.

L'initiative de la procédure en effet appartient à l'Etat désireux de bénéficier des mesures de sauvegarde. La Partie contractante doit adresser une demande au Comité exécutif permanent.

Dans la demande un certain nombre d'indications doivent figurer. Il faut que l'Etat demandeur présente une description et une analyse de la situation motivant sa requête.

De plus,il doit indiquer quelles seront les mesures à utiliser qui permettront de transformer la situation. L'Etat demandeur doit prouver que ces mesures conformément aux dispositions de l'article 23, auront un caractère transitoire et non discriminatoire (article 1er).

En outre, l'Etat demandeur doit apporter la preuve que les importations effectuées au sein de la zone de libre-échange s'effectuent en quantités et à des conditions telles qu'elles entraînent ou menacent d'entraîner un préjudice grave pour les activités productrices. Il doit en outre démontrer que ces activités représentent une importance particulière pour l'activité économique de l'Etat demandeur et que les mesures envisagées n'entraîneront pas une réduction de la consommation habituelle

---

(1) Conférence des Parties Contractantes (7e session ordinaire) Résolution 219 (VII) du 14 décembre 1967.

du pays importateur des produits en question (1)(article 2).

L'article 2 de cette résolution reprend point par point les conditions prévues à l'article 23 du Traité de Montevideo.

Quant à l'article 226 du traité C.E.E., un arrêt de la Cour permet de préciser le champ d'application de la procédure prévue (2).

Dans cette affaire, l'Italie qui avait pris des mesures de sauvegarde, sans avoir obtenu une autorisation de la Commission, soutenait dans sa lettre envoyée à la Commission qu'il n'était pas nécessaire de se référer expressément à l'article 226 (3). Le gouvernement italien précisait que sa lettre constituait bien une demande en bonne et due forme de mesures dérogatoires.

La Commission a répondu que "si l'article 226 n'exige pas de formalités spéciales, il requiert en tout cas, une demande de l'Etat intéressé, qui ne peut avoir pour objet la ratification de mesures déjà mises en exécution ...or la lettre du 20.6.1960 n'avait pour but que d'informer la Commission d'une mesure déjà appliquée par le gouvernement italien" (4).

---

(1)L'Etat doit de plus dans la procédure basée sur l'article 24, présenter une estimation détaillée de l'incidence des mesures projetées. Il doit fournir des informations très détaillées sur l'évolution de sa balance des paiements dont la composition et le montant des échanges commerciaux y compris en y incluant les données les plus récentes. Il doit aussi présenter un tableau de l'évolution mensuelle de ses réserves monétaires des soixante derniers mois (art.3) et des informations sur sa dette extérieure et sur les différentes restrictions existantes, notamment en matière de change.

(2)Arrêt de la Cour du 19 décembre 1961 Aff.7/61 Commission de la C.E.E. contre Gouvernement de la République Italienne Rec. 1961.639.

(3)Rec.1961.648.

(4)Rec.1961.649.

Ce dernier, en raison du caractère de l'article 226 et de l'urgence de la situation, désirait que la Commission se prononce néanmoins malgré l'absence d'une décision formelle, avant le 5.1.1961. Il tentait de justifier sa position, en expliquant que s'il n'avait pas expressément demandé à la Commission l'autorisation nécessaire conformément à l'article 226, c'est parce que "d'après les principes généraux du droit public en vigueur dans tout Etat, celui-ci peut adopter les mesures d'urgence jugées nécessaires en cas d'évènement qui exige une décision immédiate et auquel on ne peut remédier autrement".

Le gouvernement italien ajoutait que le traité de Rome n'a pas exclu une telle possibilité, mais qu'"il a exigé qu'elle soit suivie le plus tôt possible par une communication à la Commission et une demande à celle-ci d'arrêter les mesures définitives de longue haleine dans le cadre de l'article 226" (1).

Cette différence d'appréciation entre l'Italie et la Commission soulevait une question fondamentale relative à l'application et au respect du droit communautaire.

La solution que la Cour allait donner au principe juridique de la procédure d'utilisation des exceptions au traité, serait déterminante pour la cohérence future du droit communautaire. La Cour a estimé que toute action unilatérale des Etats était exclue et qu'ils ne sauraient invoquer ni l'urgence, ni la gravité de la situation pour éluder leurs obligations. La Cour dégage le principe général qui veut que "les mesures de sauvegarde de l'article 226 ne peuvent être autorisées que dans le cadre d'une procédure spéciale de cet article, c'est à dire d'une demande formelle et non équivoque du gouvernement intéressé, puisqu'elles constituent des mesures d'exception aux règles du trai-

---

(1) Rec. 1961.649.

té, susceptibles de perturber le fonctionnement du Marché Commun(1). De leur côté, les articles 58 et 59 du traité C.E.C.A. posent comme principe, l'autosaisine de la Haute Autorité en cas de situation de pléthore ou de pénurie sérieuse.

Cependant,si la Haute Autorité ne prend pas l'initiative de se saisir elle même de la question, l'un des Etats peut, dans ces conditions saisir le Conseil. Celui-ci doit statuer à l'unanimité pour prescrire à la Haute Autorité, l'instauration d'un régime de quotas (article 58) ou pour reconnaître l'existence d'une situation de pénurie (article 59).

En principe, les Etats n'ont pas à prendre d'initiative, cependant ils peuvent se substituer à la Haute Autorité,pour déclencher le processus, si celle-ci n'agit pas.

2. La mise en oeuvre à l'initiative de l'organe

La plupart des clauses de sauvegarde se rangeant dans cette catégorie, précisent qu'il appartient à l'organe compétent de fixer, de prendre, ou d'autoriser les mesures de sauvegarde qu'après avoirconstaté que les conditions sont réunies ou après avoir examiné la situation (2).

---

(1)Rec.1961. 652.

(2)Le seul article qui établisse incontestablement l'auto-saisine de l'organe compétent est l'article 108 du traité C.B.E. mais cela se situe dans la phase antérieure à la phase de sauvegarde. Dans la phase de sauvegarde après l'échec du concours mutuel et s'il n'a pas été accordé la Commission autorise l'Etat en difficulté à prendre les mesures de sauvegarde. Il semble que l'Etat n'ait pas à demander à ce moment l'octroi de ces mesures puisque la Commission s'étant saisie elle-même au début de la procédure, elle suit l'évolution de la situation et par conséquent elle est à même d'octroyer au moment opportun les mesures nécessaires.

Ainsi l'article 41 de l'U.D.E.A.C., prévoit que si les conditions de mise en oeuvre sont réunies, "le Comité de Direction peut prendre ou autoriser ..." les mesures de sauvegarde.

De même, l'article XXV du G.A.T.T. attribue aux Parties Contractantes la compétence de relever un Etat d'une de ses obligations. L'article 14 du B.N.L. donne au Comité des Ministres le pouvoir de déterminer des mesures dérogatoires.

L'article 58 du traité C.E.C.A. prévoit qu'en cas de réduction de la demande,"si la Haute Autorité estime que la Communauté se trouve en période de crise manifeste ..." la Haute Autorité peut instaurer un régime de quotas. L'article 115 du traité C.E.E. permet à la Commission de recommander les méthodes de coopération. A défaut, la Commission doit autoriser les Etats membres à prendre les mesures de protection nécessaires.

A travers ces quelques exemples, on s'aperçoit que d'après les dispositions étudiées, l'organe compétent se saisit lui-même.

En fait, malgré les apparences, l'organe compétent est le plus souvent, préalablement saisi par un Etat aux fins d'examen des difficultés et de la situation qui en découle.

Théoriquement l'organe compétent peut se saisir lui-même, mais la plupart du temps il ne siège pas de manière permanente (sauf quelques exceptions, comme la Commission des Communautés européennes). Il doit, dans ces conditions se réunir spécialement pour examiner le dossier.

B. Le déroulement de la procédure.

La première difficulté à résoudre concerne le choix de l'organe dispensateur des autorisations. Ce choix est dans une large mesure révélateur de l'équilibre institutionnel prévu par l'accord.

En second lieu, il faut envisager le rôle éventuel d'un

autre organe, qui peut, dans certaines hypothèses, être consulté sur les mesures à prendre.

Enfin, il conviendra d'analyser, sous différents aspects, le rôle de l'organe dans la procédure d'octroi de mesures de sauvegarde.

1. Le choix de l'organe

La désignation de l'organe revêt une importance juridique incontestable. Il procède d'un choix éminemment politique, dont les conséquences sont caractéristiques de l'optique retenue par les rédacteurs de l'accord.

De plus, ce choix détermine les rapports juridiques qui vont s'établir, en cette occasion, entre les Etats membres et les institutions établies par l'accord.

Deux directions s'ouvrent aux négociateurs. La compétence peut être confiée à un organe composé de représentants des Etats membres. Il est également possible de l'attribuer à un organe indépendant des Etats et fonctionnant librement.

Concrètement, cela aboutit à différencier une fois encore, les Communautés européennes des autres organisations existantes.

a. L'organe est composé de représentants des Etats membres.

Cette situation est de règle, dans la plupart des accords étudiés. Cet organe peut s'appeler le Conseil (A.E.L.E., Projet d'accord maghrébin), le Comité des ministres (Benelux), le Comité de Direction (U.D.E.A.C.), ou encore les Parties contractantes (G.A.T.T., A.L.A.L.C.).

Tous les Etats membres siègent au sein de cet organe et

bien entendu, l'Etat qui demande à bénéficier de mesures de sauvegarde. Cette situation constitue parfois un gage d'efficacité dans le fonctionnement du système. Chaque Etat ayant naturellement à défendre ses intérêts, la confrontation de ceux-ci de manière directe et non équivoque peut conduire à une application pragmatique de l'accord et de ses obligations.

Il arrive fréquemment, que dans ces conditions, des décisions, basées sur des compromis politico-diplomatiques, soient prises et que leur régularité provienne davantage de la réalité existante que des textes constitutifs, dont elles sont censées relever.

Les inconvénients ne sont pas négligeables. L'accord rétréci à une peau de chagrin, perd, de manière plus générale, de sa raison d'être, comme régulateur du jeu économique. De plus, une telle pratique conduit parfois à une inefficacité de gestion de l'accord : le processus de prise de la décision peut s'en trouver entravé, en raison de désaccords persistants entre les Etats membres. La voie peut alors être ouverte aux décisions unilatérales des Etats membres, contraires à leurs obligations.

Pourtant il est évident que dans les accords à base de coopération fondés sur le respect de la souveraineté des Etats, la finalité poursuivie laisse les Etats maitres de la régulation de l'accord. A défaut de contrôle indépendant sanctionné, les Etats disposent du pouvoir d'interprétation de l'accord, ainsi que de la faculté de contrôler son respect ou son application. Dans de telles conditions, il n'est pas étonnant de voir les Etats se mettre d'accord et accepter des solutions ou des compromis fondés sur ces considérations.

Malgré, ces inconvénients quelques clauses de sauvegarde ou mécanismes s'en rapprochant, des traités C.E.C.A. et C.E.E., attribuent le pouvoir de décision en la matière, au Conseil.

Ce dernier statue selon une certaine majorité. Dans certains cas, l'unanimité est exigée : article 103 du traité C.E.E. ou articles 58 et 59 du traité C.E.C.A. articles 14 et 61 du trai-

té Benelux. Elle se révèle être protectrice des intérêts de l'organisation.

Dans d'autres hypothèses, une certaine majorité est exigée : les articles 20 et 31 de l'A.E.L.E. requièrent la majorité des membres composant le Conseil, l'article 88 du traité C.E.C.A., la majorité des deux tiers ainsi que l'article 38 de l'A.L.A.L.C.

b.L'organe est indépendant des Etats membres.

Un organe indépendant des Etats membres n'est qu'assez rarement prévu. On ne peut guère citer que la Commission de la C.E.E., la Haute Autorité de la C.E.C.A. (fusionnées ensemble depuis le 1er juillet 1967) et la Junte établie par l'accord de Carthagène (1).

De nombreuses clauses de sauvegarde du traité C.E.E.donnent à la Commission le pouvoir de fixer les mesures ou de les autoriser (articles 37, 46, 73, 89, 91, 107, 108, 115 et 226 ainsi que les articles 61et 67 du traité C.E.C.A. L'article 79 de l'Accord de Carthagène attribue la compétence à la Junte, organe technique et devant agir en fonction des intérêts de la sous-région dans son ensemble" (article 13).

L'organe compétent doit exercer ses activités en toute indépendance et par conséquent doit appliquer le droit sans tenir

---

(1)L'indépendance de la Junte par rapport aux Etats membres est cependant limitée par l'existence de la responsabilité des actes des membres de la Junte devant la Commission (article 14). Sur le Groupe Andin, voir R.KOVAR, "Le Groupe andin : une expérience d'intégration économique entre pays en voie de développement". Mélanges GANSHOF VAN DER MEERSCH, Tome 2 p. 203, Bruxelles 1972.

compte des appréciations subjectives des Etats dans la procédure d'octroi des mesures de sauvegarde (1). Les questions de majorité sont réglées par les règlements intérieurs de ces organes par le traité lui-même.

La raison du choix de la Commission par les rédacteurs du Traité de Rome a été explicitée par le Rapport du Comité intergouvernemental pour le Marché commun et l'Euratom créé par la Conférence de Messine (2) :"au surplus on voit mal comment... l'administration des clauses de sauvegarde pourrait être soumise à un vote des gouvernements : l'unanimité permettrait un veto ou des marchandages, la majorité pourrait traduire une coalition d'intérêts, plutôt qu'une reconnaissance objective du droit. Pour ces deux raisons, la création d'un organe doté d'une autorité propre et d'une responsabilité commune apparaît indispensable".

Dans le cadre du traité C.E.C.A., il en va déjà ainsi, l'article 37 donne la compétence à la Haute Autorité pour reconnaître l'existence d'une situation de troubles fondamentaux et pour décider des mesures à prendre (3). La procédure d'octroi du concours mutuel précise pour l'article 71-3 confère à la Haute Autorité la compétence de reconnaître quelles mesures peuvent être prises par les Etats membres. De plus celle-ci est habilitée à proposer aux Etats membres intéressés les méthodes

---

(1)La pratique montre cependant que certains Etats prennent parfois des mesures étatiques unilatérales antérieures à une autorisation de l'organe compétent. Celui-ci est dans certains cas obligé de couvrir les mesures nationales (dans le traité C.E.E., on utilise le terme de "communautariser pour pouvoir ensuite inclure les contrôles et utiliser ses compétences conformément au traité.

(2)Cité par E.NOEL et J.AMPHOUX, Les Novelles, op.cit.N°569.

(3)La Haute Autorité est tenue de consulter le Conseil au préalable.

destinées à mettre en oeuvre le concours mutuel.

Dans certains cas, il peut exister un partage des compétences entre le Conseil et la Haute Autorité.

Ainsi l'article 58 qui confère, en fait,la compétence au Conseil d'instaurer un régime de quotas de production (puisque celui-ci doit donner un avis conforme à la Haute Autorité)prévoit qu'il appartient à la Haute Autorité d'établir les quotas. De son côté, l'article 59 dispose qu'en cas de pénurie sérieuse, la Haute Autorité doit saisir le Conseil qui statue à l'unanimité, pour lui proposer les mesures nécessaires.

Au cas où, l'unanimité n'est pas obtenue au sein du Conseil pour décider des mesures d'application, la compétence revient, à ce moment, à la Haute Autorité. Celle-ci peut procéder à la répartition des ressources entre les Etats membres.

Ces deux exemples montrent comment, par des techniques différentes, le traité C.E.C.A. entend garantir le processus de prise de la décision de manière objective et indépendante des intérêts étatiques.

2. La consultation préalable d'un autre organe.

Dans certains accords, l'organe qui a la compétence de donner son autorisation est parfois obligé de prendre l'avis d'un organe, généralement de nature technique parfois de nature politique. Le but d'une telle consultation est de permettre à l'organe compétent d'obtenir un avis, prenant en considération de manière approfondie, les aspects juridiques et économiques de la question.

Le traité instituant le Benelux constitue une illustration intéressante de ce principe. Les articles 14 et 66 prévoient la consultation de deux organes : l'un est politique de par sa

composition, le Conseil interparlementaire consultatif, l'autre le Conseil consultatif économique et social représente les forces économiques et sociales des Etats membres.

Le Traité C.E.C.A. comme nous l'avons déjà signalé contient dans certains articles une particularité qui change profondément la nature juridique de la consultation. Les articles 58, 59, 74 et 95 obligent la Haute Autorité à obtenir l'avis conforme du Conseil pour pouvoir prendre les mesures prévues dans ces articles. Il s'agit par conséquent d'un transfert de compétence au bénéfice du Conseil dont dépend en fait l'autorisation nécessaire. Le Conseil se substitue à la Haute Autorité qui ne détient plus qu'un droit de proposition et de mise en oeuvre de mesures autorisées sur avis conforme du Conseil (1).

Dans le domaine des capitaux et de la balance des paiements la consultation du Comité monétaire est fréquemment prévue (2)ainsi par l'article 73, en cas de perturbations dans le fonctionnement du marché des capitaux, par l'article 107 si un Etat membre modifie son taux de change contrairement aux objectifs de l'article 104, par l'article 108-1 dans la phase de recommandation préalable au concours mutuel et par l'article 109-3 dans le cadre particulier de la procédure de révocation des mesures de sauvegarde, adoptées par un Etat en cas d'urgence.

Les articles 56,61 et 67 du Traité C.E.C.A. prévoient la consultation par la Haute Autorité du Comité Consultatif(3).

---

(1)Les articles 58 et 59 font intervenir,au préalable le Comité consultatif qui doit être consulté par la Haute Autorité.

(2)Celui-ci institué par l'article 105 du traité n'a qu'un caractère consultatif et est dhargé de suivre la situation monétaire et financière des Etats membres et de la Communauté. Il doit faire régulièrement des rapports au Conseil et à la Commission et est chargé de formuler des avis à la requête de ces organes ou de sa propre initiative.

(3)Le Comité Consultatif est composé de producteurs, de tra-

./.

La consultation du Conseil par la Haute Autorité prévue à l'article 37 du traité C.E.C.A., ou celle de l'article 103 du traité C.E.E., par laquelle les Etats se consultent mutuellement et avec la Commission sur les mesures à prendre au sein du Conseil, revêt un caractère nettement plus politique. Ces deux procédures, par leurs conséquences globales sur l'évolution du marché commun et de la situation générale des Etats, sont d'un maniement relativement délicat, qui nécessite au préalable un certain consensus.

3. Le rôle de l'organe.

Il incombe à cet organe de réaliser principalement trois tâches. En premier lieu, il doit rechercher un fondement juridique pour les mesures qu'il entend adopter. Au contact des réalités, la pratique montre, que cela ne va pas, parfois, sans peine. Cette fonction n'est, par conséquent, pas aussi simple, que cela paraît de prime abord.

Ensuite, l'organe compétent doit exercer ses attributions décisionnelles, et procéder à la fixation du contenu des mesures autorisées.

Enfin, en raison de la multiplicité des engagements internationaux des Etats membres, ceux-ci se trouvent parfois en présence de plusieurs accords.

Cette situation est susceptible de soulever un certain

...vailleurs, d'utilisateurs et de négociants qui doivent figurer en nombre égal. Le nombre de membres du Comité est de trente au moins et de cinquante et un au plus. Les membres sont nommés par le Conseil. Le comité est institué auprès de la Haute Autorité.

nombre de difficultés découlant d'éventuels contrôles concurrents pouvant être opérés par plusieurs organes.

a) La recherche du fondement juridique.

Face à une demande, l'organe chargé d'autoriser d'éventuelles mesures de sauvegarde, se doit de rechercher le fondement le plus adéquat. Cependant, il peut arriver que les caractéristiques d'une situation dangereuse soient susceptibles d'appréciations différentes. Aussi, la question de la recherche d'un fondement juridique est susceptible, dans ces conditions de se poser.

En examinant la demande de l'Etat demandeur, il devra vérifier, si le fondement proposé est approprié (1).

Parfois, cet organe a la possibilité de choisir entre plusieurs clauses de sauvegarde, l'une pouvant être générale, l'autre spécifique ou sectorielle, ou entre une clause de sauvegarde du traité et une clause de sauvegarde du droit dérivé (d'une organisation commune de marché agricole par exemple).

---

(1) Il dispose aussi d'un choix à l'intérieur d'une même clause ou d'un même mécanisme parmi différentes mesures possibles. Le choix d'une base juridique qui s'avère être irrégulière peut entraîner la responsabilité de l'organe qui l'a choisi vis à vis des autres Etats éventuellement lésés ou vis à vis de personnes privées. Il en va de même si telle base juridique est prise alors que les conditions de recours à la clause ne sont pas réunies. (Voir l'arrêt Kampffmeyer) Cela peut aller plus loin, si des contrats ont été conclus avec les ressortissants de pays tiers, les juridictions de ces Etats pourraient être saisies et les importateurs communautaires pourraient être assignés pour non respect de contrats devant ces juridictions. On imagine aisément les conséquences de ces actions. On pourrait être amené dans cette hypothèse à se poser le problème de l'effet extra-territorial des mesures de sauvegarde communautaires.

Il est possible que l'organe compétent soit en balance entre une clause de sauvegarde et une mesure pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde, et même, à la limite, entre une clause de sauvegarde et un mécanisme dérogatoire, tout dépendant notamment de l'appréciation qu'il porte de la situation.

Les considérations qu'il semblent guider l'organe compétent et qui servent éventuellement de justification du choix de la base juridique, reposent sur le caractère plus ou moins commode de la procédure de telle clause plutôt que de telle autre. Ainsi, lors de la dévaluation du franc français en août 1969, il avait été envisagé d'abord de prendre les mesures qui s'imposaient sur la base de l'article 43-2 c du traité C.E.E., la lourdeur de ce mécanisme fit que le Conseil préféra utiliser l'article 103-2 (1).

-) La possibilité de choix entre clauses de sauvegarde du traité.

L'illustration la plus significative est fournie par la crise française du printemps 1968. Elle a donné à la Commission et au gouvernement français l'occasion d'interpréter les différentes clauses de sauvegarde du traité C.E.E., dans la perspective d'un éventuel usage.

Le gouvernement français commence par rétablir le contrôle des changes le 29 mai 1968 et en assure la notification à la Commission cependant en se basant uniquement sur la loi française du 28 décembre 1966. La plupart des observateurs estiment

---

(1) L'article 226 aurait pu également être utilisé mais, il apparut préférable de choisir une mesure arrêtée par le Conseil et non pas, par la Commission d'autant plus que l'article 226 n'était en vigueur que jusqu'au 31.12.1969.

que ces mesures sont à première vue conformes au traité puisque pouvant se rattacher aux articles 73 et 109. L'article 73 est-il plus approprié que l'article 109, les évènements ne laisseront pas le temps de se poser la question.

Le 12 juin, le gouvernement français adresse un memorandum à la Commission, dans lequel il invoque l'article 226 du traité pour deux secteurs et dans lequel, il demande à la Commission de se prononcer sur des mesures urgentes pour l'aide aux exportations qu'il entend mettre en vigueur (1).

Il semble que sans le dire, le gouvernement français invoque les articles 108 et 109 du traité.

Finalement les mesures prises par le gouvernement français seront reprises par la Commission le 23 juillet 1968 sur la base de l'article 108 du traité (2).

En 1969, lors du flottement du cours de la monnaie allemande, la Commission autorise la R.F.A. à prendre des mesures de sauvegarde basées sur l'article 226 (3). Dans une action en référé devant la Cour, le gouvernement fédéral qui conteste la validité de cette décision, fait porter son argumentation sur la base des articles 109 et 115 (4). Le but de ce choix du gouvernement allemand est de permettre d'opérer la régularisation d'une mesure unilatérale prise par lui et refusée par la Commission sur la base de l'article 226. La crise invoquée par la R.F.A. étant sectorielle et limitée à l'agriculture, l'article 226 se

---

(1)J. REY Président de la Commission de la C.E.E. devant le Parlement européen le 3 juillet 1968. J.O.C.E., Débats du Parlement européen. N° 105 p.89.

(2)J.O.C.E. L. 25.7.1968.15.

(3)J.O.C.E. L. 4.10.1969.29.

(4)Affaire 50/69 R. Rec.1969.453-456.

prêtait mieux à une telle utilisation.

Cependant, la R.F.A. soutenait que les mesures unilatérales prises, se justifiaient du point de vue de l'article 109 du traité. Il est en effet possible d'affirmer que l'afflux soudain de capitaux en R.F.A. constitue une "crise soudaine dans la balance des paiements" (1).

On peut se demander, par contre, si la "crise soudaine", ne se réaliserait pas plutôt dans les Etats membres touchés par cet exode soudain des capitaux.

De plus, son caractère soudain n'est pas évident dans la mesure, où dès le début les autorités gouvernementales fédérales avaient opté pour la réévaluation du mark.

Enfin, l'article 109 ne semblait pas non plus applicable du fait que le gouvernement allemand ne l'avait retenu qu'en cours d'audience et avait antérieurement présenté se demande sur la base de l'article 226 (2).

-)<u>La possibilité de choix entre une clause de sauvegarde du traité et une clause de sauvegarde du droit dérivé</u>.

Dans quelques affaires portées devant la Cour de Justice à titre préjudiciel, certaines requérantes au principal soutenaient que l'article 226 du traité C.E.E. n'était plus applicable après une certaine période (3). Selon elles, la mise en place des organisations communes de marchés agricoles aurait rendu

---

(1)Voir C.MAESTRIPIERI "La libre circulation des capitaux dans la C.E.E.", op.cit.p. 139.

(2)Voir dans ce sens, les conclusions de l'avocat général aff. 50/69 R. Rec.1969. 456.

(3)Affaire 37-70 Rec. 1971.34.
Affaire 72-72 Rec. 1973.386.

caduque l'utilisation de l'article 226 : la période de transition aurait pris fin lors de l'entrée en vigueur des règlements agricoles pour les produits concernés par ces organisations communes de marché. Ce seraient les clauses de sauvegarde de ces règlements qui auraient dû s'appliquer.

Ainsi dans l'affaire 72-72, les requérantes prétendaient que la période de transition établie par l'article 8 du traité avait pu être abrégée dans les secteurs pour lesquels une organisation commune des marchés agricoles avait été mise en place(1).

La période de transition pour ces secteurs s'achevait à la date d'entrée en vigueur des règlements les concernant (2). De même, dans l'affaire 37-70, la demanderesse au principal, soutenait qu'il était exclu que l'article 226 puisse s'appliquer au cas, où cela n'était pas expressément prévu par les règlements établissant un régime particulier (3).

Il était de ce fait intéressant de savoir, comment la Cour allait se prononcer.

La Cour, en effet,juge dans le premier cas, que les dispositions de l'article 226 sont applicables aux produits agricoles, en vertu de l'article 38-2 du traité et que le règlement en question ne restreint pas l'application d'une disposition générale du traité (4). Pour la deuxième affaire, elle affirme que l'existence d'un règlement agricole n'interdit pas le recours à l'article 226. La durée de la période n'est donc pas affectée

---

(1)Arrêt du 22.3.1973. Einfur und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel contre Baer-Getreide GmbH. Affaire 72-72. Rec. 1973. 377.

(2)Affaire 72-72. Rec.1973.380.

(3)Affaire 37-70. Rec.1971.27.

(4)Affaire 72-72. Rec.1973.386.

par l'entrée en vigueur d'un quelconque règlement (1). La solution dégagée par la Cour est parfaitement conforme au traité C.E.E. Dans ces conditions, la clause de sauvegarde de l'article 226 reste donc en vigueur jusqu'au moment où la période de transition prend fin.

-)<u>La possibilité de choix entre les clauses de sauvegarde et les mécanismes pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde</u>.

Une telle possibilité a été assez fréquemment envisagée. La question s'était posée dès 1962, lorsque des difficultés étaient survenues dans plusieurs Etats membres à la suite de l'importation de marchandises résultant de la transformation de produits agricoles (2). Si ces marchandises étaient importées sous forme de mélange ou en ayant subi une transformation quelconque, elles pouvaient éluder les règlementations particulières auxquelles étaient soumis les produits constitutifs. Il leur était possible ainsi de pénétrer de manière très concurrentielle sur les marchés d'autres Etats membres. L'article 226 ne fournissait pas la base juridique la plus appropriée pour éliminer ces difficultés. Celles-ci ne provenaient pas de difficultés sectorielles mais d'un défaut d'harmonisation et de l'absence

---

(1)Affaire 37-70 Rec. 1971.34. L'avocat général A.DUTHEILLET de LAMOTHE déclare d'ailleurs au sujet de la caducité du l'article 226 :"si les clauses de sauvegarde prévues par les règlements communautaires relatifs aux différents marchés agricoles avaient la portée qu'on veut leur donner, elles seraient nulles et vous devriez, croyons-nous,constater, même d'office, une telle nullité".Rec. 1971. 41.

(2)Décision du Conseil du 4.4.1962. J.O. 20.4.1962. 999. Règlement du Conseil du 27.10.1966. J.O.28.2.1966.3361.

de règlementation commune adéquate.

Aussi le Conseil prit sur la base de l'article 235 des mesures destinées à éliminer ces distorsions (1). Cependant, la Commission avait autorisé certaines mesures sur la base de l'article 226.

Dans une question préjudicielle posée à la Cour, des requérants soutenaient que la Commission avait statué sur la base de l'article 226 pour éviter de recourir à l'article 235 et que cela constituait un détournement de procédure (2). Dans cette affaire, les Pays-Bas avaient appliqué une taxe compensatoire à l'exportation, alors que la R.F.A. avait demandé des mesures de sauvegarde sur la base de l'article 226. La Cour a estimé que la Commission n'avait pas méconnu l'article 235 qui ne s'applique que lorsque le traité n'a pas prévu les pouvoirs nécessaires à la réalisation de l'objet visé :"l'exercice régulier des pouvoirs conférés par le traité ne saurait constituer une méconnaissance de cet article" (3).

Une partie de la doctrine a été tentée de tirer,quelque peu hâtivement, certaines conclusions. En effet, certains auteurs ont imaginé des solutions destinées à compenser la disparition de l'article 226.

Selon T. Oppermann, l'article 235 pourrait être utilisé comme succédané à l'article 226 :"On dit que la tâche de l'article 235 serait d'éliminer les lacunes du traité. Mais n'y a-t-il pas lacune quand existe un besoin de protection temporaire

---

(1)Voir par exemple Décision de la Commission du 27.7.1960 (non publiée). Décision de la Commission du 28.6.1961. J.O. 13.10.1961. 1230.

(2)Arrêt du 18.12.1964. Affaires jointes 73 et 74-63. Demandes de décision préjudicielle présentée par le "College van Beroep voor het Bedrijfleven Rec. 1964.78.

(3)Affaires jointes 73 et 74-63 Rec. 1964. 28.

dans un Etat membre, besoin qui est reconnu au sein de la Commission ?"(1) Cette façon de voir est contestée par P.Pescatore: "cette clause a été écrite pour permettre des actions en vue d'un but qui est celui de la réalisation de la Communauté. Je crois donc qu'il serait antinomique d'utiliser cette clause à cet effet" (2).

Le rapporteur de la commission de l'agriculture du Parlement européen n'est pas d'un avis différent :"Le recours à l'article 235 du traité et non à l'article 226 a paru normal à votre commission, étant donné que cette décision fera l'objet d'une application normale et régulière encore que limitée à la période transitoire" (3).

Les mesures prises dans ces conditions sur la base de l'article 235 ne sont cependant pas des mesures de sauvegarde. Ce qui motive le recours à l'article 235, ce n'est ni le danger ou la menace qui pourraient surgir, ni la dérogation nécessaire aux principes du traité (4).

Si certains au sein de la Communauté, ont pu être séduits par une telle solution, les réserves qui s'imposent à cette

---

(1)"De l'Union douanière à l'Union économique". Actes du 4e colloque sur la fusion des Communautés européennes. Rapport de T.OPPERMANN "La légitimité et l'opportunité des clauses de sauvegarde dans un régime de marché commun" p. 215. Annales de la Faculté de droit de Liège 1970.

(2)P. PESCATORE, eod.loc.p. 256.

(3)Rapport fait au nom de la Commission de l'agriculture sur la proposition de la Commission relative à une décision du Conseil prévoyant la perception d'une taxe à l'importation dans un Etat membre de certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles par René CHARPENTIER du 6 mars 1961. Doc.5 p.1.

(4)Voir aussi M.LEJEUNE, op.cit.pp. 250 - 252.

tentative apparaissent nombreuses.

Si l'on respectel'esprit et la lettre du Traité, après la fin de la période de transition, aucune action logiquement ne devrait apparaître nécessaire dans ce sens.

La période de transition a été précisément instituée pour faciliter l'établissement progressif du marché commun. Les dérogations sont donc limitées à celle-ci. Le traité prévoit clairement que "l'expiration de la période de transition constitue le terme extrême pour l'entrée en vigueur de l'ensemble des règles prévues et pour la mise en place de l'ensemble des réalisations que comporte l'établissement du marché commun" (art.8 al.7).

Si des difficultés sérieuses avaient été redoutées,il aurait été possible,conformément au traité de prolonger de deux années la période de transition (article 8 al.5).

L'article 226 aurait été maintenu en vigueur provisoirement. Cela n'a pas été décidé parce que, de manière générale, l'union douanière avait fait suffisamment de progrès.

La possibilité d'avoir à choisir entre une clause de sauvegarde et un mécanisme pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde, s'est présentée entre l'article 226 et l'article 103 du traité C.E.E., du fait de difficultés survenues aux Pays-Bas dans l'approvisionnement en pommes de terre (1). Les services de la Commission étaient placés devant un choix difficile.

L'article 226 correspondait, le mieux aux données de la situation, mais soulevait des difficultés d'utilisation car ses conditions de mise en oeuvre, n'étaient pas vraiment réunies :le secteur d'activité économique n'était pas lui-même gravement atteint et on ne pouvait pas constater une altération grave d'une situation économique régionale. De son côté, l'article 103-4 per-

---

(1)Question écrite N° 83 de H.VREDELING, J.O.25.10.1962. 2525.

mettait d'utiliser les procédures prévues pour la politique conjoncturelle, en cas de difficultés d'approvisionnement pour certains produits. Le Conseil a finalement choisi cette base juridique pour autoriser les Pays-Bas à suspendre les droits de douane à l'égard des pays tiers pour les pommes de terre (1). On peut vérifier, ce que nous savons déjà : sans être une clause de sauvegarde, l'article 103-4 permet de prendre des mesures de sauvegarde. De même, la Belgique a été confrontée à une menace de pénurie de viande de porc, problème résolu grâce à l'article 103 (2). Ces différentes situations, ainsi que la question qui s'est posée ultérieurement au sujet des montants compensatoires monétaires, pris sur la base de l'article 103, illustrent parfaitement les possibilités de choix (3). Le Conseil, dans une question préjudicielle soulevée par le problème des montants compensatoires, a observé que "dans certains cas, les mesures d'ordre conjoncturel, ne pourraient répondre aux objectifs spécifiques qui leur auraient été assignée, sans prévoir certaines dérogations à d'autres dispositions de la législation communautaire, sans qu'il s'agisse, pour autant d'une clause de sauvegarde, comparable à ce qui était

---

(1) Décision du Conseil du 14.5.1965 J.O. 20.5.1965.1462. L'article 25 du traité C.E.E. aurait pu également être utilisé. Les Pays-Bas souhaitaient pouvoir prendre ces mesures sur la base de l'article 36 du traité C.E.E. : selon cet Etat, la pénurie de pommes de terre pour un pays qui en consomme beaucoup est de nature à porter atteinte à l'ordre public. L'article 115 aurait pu être utilisé également mais son efficacité semblait limitée. Q.E. N°16, VREDELING J.O. 7.6.1962.1351.

(2) Dans ce sens voir, les conclusions de l'avocat général K. ROEMER dans l'affaire 5/73 Balkan/Hauptzollamt Berlin Packof Rec. 1973. 1124-1125. Certains se sont demandés, à cette occasion, s'il n'était pas possible de créer un mécanisme d'allure normative établissant à l'avance la possibilité pour la Commission de prendre des mesures de sauvegarde, de manière à alléger la lourdeur d'utilisation de l'article 103.

(3) Dans un arrêt concernant la légalité des montants compensatoires monétaires, la Cour a affirmé que : "la soudaineté des évènements auxquels le Conseil a eu à faire face, l'urgence des mesures à prendre, la gravité de la situation ... ont pu conduire à utiliser l'article 103". Arrêt du 24.10.1973 Aff. 9/73 Schlüter Rec. 1973.1143.

prévu à l'article 226" (1).Le choix des autorités communautaires s'est temporairement orienté vers l'utilisation des mesures relevant de l'article 103. Le phénomène des montants compensatoires monétaires s'étant, en quelque sorte, institutionnalisé, il a été décidé ultérieurement, de les communautariser sur la base de l'article 235 du traité (2).

b)La détermination du contenu des mesures de sauvegarde.

Les clauses de sauvegarde se répartissent en trois groupes : certaines ne laissent à l'organe que le pouvoir d'autoriser, d'autres lui permettant soit d'autoriser, soit de fixer les mesures, enfin plusieurs clauses lui donnent le pouvoir de les déterminer. On pourra constater que les pouvoirs de l'organe varient selon la nature de l'accord.

-) L'organe autorise les mesures de sauvegarde.

Cette technique de répartition des compétences entraîne un processus d'édiction des mesures de sauvegarde largement décentralisé. Elle laisse à l'Etat bénéficiaire de la mesure de sauvegarde le pouvoir d'arrêter et d'en fixer le contenu (3).

Cette compétence est évidemment liée. L'Etat doit respecter la lettre et l'esprit de l'autorisation accordée. Cette tech-

---

(1)Arrêt du 24.10.1973. Aff.5/73 Balkan Rec.1973.1097. En sens contraire voir aff. 9/72 Rec.1973. 1165.

(2)Règlement 2746/72 du Conseil J.O. L.291 du 28.12.1972. 148.

(3)Deux actes juridiques unilatéraux procédant de deux ordres juridiques différents, l'un subordonné à l'autre, vont nécessiter l'usage à deux reprises d'un negotium et d'un instrumentum, associés entre eux.

Voir J.P.JACQUE "Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public" pp.46-47 L.G.D.J. Paris 1972.

nique découle, le plus souvent, du faible degré d'intégration prévu par l'accord. Elle tient compte de sa nature purement coopérative.

Elle est révélatrice du faible transfert de souveraineté accepté par les Etats membres au profit de l'organe compétent.

Ainsi, dans l'accord de Carthagène, l'Etat intéressé peut être autorisé à appliquer "des mesures correctives" (article 79), dans la Convention de Montevideo, il a qualité pour imposer des restrictions à l'importation (article 23) ou encore à être relevé d'une obligation (article XXV du G.A.T.T.).

La fixation des mesures de sauvegarde se fait dans l'ordre juridique de l'Etat intéressé (1). Il s'agit donc de mesures nationales prises sur la base d'une habilitation de l'organisation, qui comme nous le savons, rétrocède temporairement l'exercice d'une compétence à l'Etat.

Ce dernier n'a pas le droit,en temps normal de l'utiliser. Elle est en quelque sorte confisquée à l'Etat mais il ne s'ensuit pas que l'organisation en soit automatiquement la bénéficiaire. L'exercice de cette compétence est tout simplement gelé pendant l'utilisation de la légalité habituelle.

---

(1)Des effets en résulteront dans l'ordre juridique des Etats membres et même des Etats tiers. Ces actes doivent respecter la sécurité des relations juridiques et ne peuvent pas remettre en cause des contrats déjà conclus entre des personnes privées : C.E. 23.6.1976 Ministère de l'économie et des finances /Coopérative de céréales de la région de Saint-Sauveur Rec.1976.324.

Voir aussi, l'arrêt Helmuth Stimmig contre Commission,aff. 90/77 du 27.4.1978 : si les modifications de la réglementation sont déjà "préfigurées" dans des textes antérieurs, le particulier doit se rendre compte que l'importation éventuelle de la marchandise pourrait se heurter aux mesures de sauvegarde et doit être considérée comme "hautement aléatoire")Rec.1973. 1006. Voir aussi l'arrêt du 14.2.1978 Aff.68/77 I.F.G./Commission Rec.1978.353 :il s'agit de l'exécution d'un contrat retardée pour raison de force majeure mais qui subit les effets d'une modification d'une mesure de sauvegarde en cours d'application.

L'Etat peut ainsi agir, mais il reste sous le contrôle de l'organe qui lui a fourni l'autorisation. Ce contrôle porte sur les actes de l'Etat relatifs à l'utilisation de l'autorisation. Il pourrait être assimilé à une tutelle, si l'Etat pouvait voir ses mesures litigieuses faire l'objet d'une substitution d'action. Il ne semble pas que cela soit le cas. L'organisation peut ordonner la suppression de mesures contraires à l'accord mais elle ne peut pas les supprimer et substituer les siennes.

L'institution ne dispose pas des compétences pouvant avoir effet dans l'ordre juridique des Etats membres (1).

-) L'organe autorise et éventuellement détermine le contenu des mesures de sauvegarde.

Le choix reste ouvert en permanence pour l'organe qui délivre les autorisations de suspension de la légalité existante. Ce procédé est par conséquent extrêmement souple. Il lui appartient d'apprécier, compte tenu des circonstances, l'opportunité du choix devant être opéré.

Cependant, dans la pratique, cette alternative, peut manquer de clarté. Il pourrait en résulter des complications entre l'Etat et l'organisation bien que cette dernière soit en mesure en théorie, d'imposer sa préférence.

Ainsi les articles 13, 20 [nouvelle rédaction] et 31 de l'A.E.L.E. et 41 de l'U.D.E.A.C. prévoient cette possibilité.

---

(1)L'organe compétent peut par contre vérifier la légalité des actes étatiques, refuser une mesure, mais il ne dispose généralement pas de moyens coercitifs.
Voir plus loin Chapitre 2 Le régime juridique de l'application. Le contrôle par l'exécutif. (Section 1).

Dans le cadre de la Convention de Stockholm, le Conseil donne les autorisations dans la mesure qu'il estime appropriée (articles 13 et 31), ou en incluant éventuellement "les termes et conditions" dans sa décision (article 20). Cette rédaction laisse au Conseil, le droit de choisir entre différentes possibilités dans la détermination des mesures de sauvegarde. Il peut limiter au maximum la liberté des Etats en incluant dans son autorisation, le contenu des mesures.

Au contraire,il peut laisser aux Etats plus d'autonomie et leur permettre ainsi d'édicter le contenu des mesures de sauvegarde.

-)L'organe autorise et détermine le contenu des mesures de sauvegarde.

Dans cette hypothèse, la répartition des compétences se fait au bénéfice de l'organe créé par l'accord. Le processus d'édiction des mesures de sauvegarde est largement centralisé dans l'ordre juridique de l'organisation. Cette concentration de pouvoirs, doit se traduire, en principe, par un large transfert de compétences au profit de l'organisation (1).

Il n'est guère surprenant de constater que toutes les clauses de sauvegarde du droit communautaire se rangent dans cette catégorie (2).

---

(1)Par un unique instrumentum, l'organe compétent procède à l'édiction de deux opérations juridiques différentes et successives. En premier lieu, il accorde l'autorisation après avoir constaté que les conditions d'invocation sont réunies. En second lieu, dans le même acte, il arrête les mesures de sauvegarde.

(2)S'il s'agit d'un acte directement applicable, il peut produire des effets au profit des particuliers.

./.

Cependant, les articles 14 et 66 du traité Benelux,ainsi que l'article 15 du Projet d'accord maghrébin appartiennent à ce groupe.

Un grand nombre de clauses et de mécanismes du traité C.E.E. prévoient que la Commission autorise les mesures nécessaires et qu'elle détermine et définit les conditions et modalités de l'autorisation (articles 37, 73, 89, 91, 107, 108, 115 et 226). Dans l'article 103, le Conseil arrête les mesures appropriées à la situation (de même dans l'article 235).

Il est bien clair, la pratique décisionnelle le montre,que la Commission ou le Conseil dans le même acte, déterminent le contenu limitatif et exhaustif de l'autorisation (1). Les Etats destinataires, s'ils peuvent collaborer en fournissant des renseignements, à l'élaboration de l'acte, n'ont que la possibilité d'appliquer ce qui leur est octroyé. Leur position subordonnée est évidente (2).

De même, la quasi-totalité des clauses et mécanismes de

... Précisons d'autre part,que depuis l'arrêt 48/71, la Cour a décidé que l'autorité de chose jugée à l'égard d'un Etat membre, implique pour les autorités nationales compétentes "prohibition de plein droit d'appliquer une prescription nationale reconnue incompatible avec le traité". Arrêt du 13.7.1972 Aff. 48/71. Commission /Italie Rec.1972.534. Les particuliers peuvent donc agir, devant les juridictions internes, si un Etat membre applique des mesures de sauvegarde irrégulièrement et si la constatation du manquement a été opérée par la Cour de Justice.

(1) Dans le même instrumentum, figurent deux opérations juridiques distinctes : l'une suspend partiellement la légalité existante, l'autre détermine le contenu des mesures de sauvegarde.

(2) Voir l'arrêt de la Cour du 13 mai 1971 Aff.jointes 41-44/70 NV International Fruit Co et autres / Commission Rec.1971. 411 s. et la note de V. CONSTANTINESCO "Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes" op.cit. p. 251.

sauvegarde du traité C.E.C.A. confèrent à la Haute Autorité (dans certains cas, sur avis conforme du Conseil) le pouvoir d'arrêter et de fixer les mesures de sauvegarde (articles 37, 56, 58, 59, 60, 61, 67, 74, 88 et 95). Ce choix s'explique par la philosophie de base du traité, nettement intégrationniste, qui,en principe, donne une responsabilité assez faible aux Etats dans la procédure de fixation du contenu des mesures de sauvegarde.

Cela n'interdit pas à l'exécutif communautaire, de reprendre, si elles sont fondées et justifiées des propositions émanant des Etats membres.

c) Les contrôles concurrents : les Etats et leurs différentes obligations internationales.

L'existence d'une pluralité d'engagements internationaux entraîne l'apparition de plusieurs faisceaux d'obligations enchevétrées, qui sans être incompatibles, peuvent, néanmoins donner lieu à difficultés.

Ainsi un Etat membre de la C.E.E. comme la Grande-Bretagne ou l'Italie est également membre du F.M.I., du G.A.T.T. et de l'O.C.D.E. (1). A ce titre, il assume de nombreuses obligations internationales qui touchent des domaines voisins et qui peuvent se recouper (2).

Des exemples de telles situations ne sont pas rares. Lorsque la Grande-Bretagne décide de dévaluer sa monnaie en 1967 (alors membre de l'A.E.L.E.)elle prend un certain nombre de mesures res-

---

(1)Si l'on donne comme autre exemple la Belgique,cet Etat appartient en plus au Benelux et à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

(2)On peut également citer,les dispositions de l'Accord de Carthagène instituant le Groupe Andin. L'article 78 de ce traité insère dans l'ordre juridique de l'accord, les clauses de sau-

./.

trictives.

De même l'Italie en 1974, lorsqu'elle obtient l'autorisation de la Commission de la C.E.E. de prendre des mesures de sauvegarde, doit prendre en considération la pluralité de ses engagements internationaux.

L'exemple qui jusqu'à présent fournit le mieux matière à illustration est celui de la France, face aux événements du printemps 1968.

Formellement la France obtient des autorisations pour le traité C.E.C.A. le 5 juillet 1968 et pour le traité C.E.E. le 23 juillet 1968 (1). Sur la base de ces décisions, la France est autorisée à prendre des mesures destinées à rétablir l'équilibre de sa balance des paiements. Au même moment, au sein du G.A.T.T.et de l'O.C.D.E., certains organes, dont des groupes de travail,entreprennent une analyse des mesures prises par la France (2).

Dans le cadre du G.A.T.T. un groupe de travail, tient ses réunions du 11 au 18 juillet 1968. Ce groupe était chargé d'examiner les mesures prises par le gouvernement français, ainsi que leurs implications. Le 19 juillet 1968, le Conseil du G.A.T.T. adopte un premier rapport qui constate l'existence des mesures portant sur les restrictions quantitatives prises par la France, ainsi que les mesures de surveillance administrative de certaines importations et les mesures destinées à favoriser les exportations

---

...vegarde de l'A.L.A.L.C.
Tous les Etats membres du Groupe Andin,appartiennent également à l'A.L.A.L.C. Les mesures de sauvegarde autorisées par cette convention sont valables,précise l'article 78, dans le cadre du Groupe Andin.

(1)Décisions de la Commission du 5.07.1968 et du 23.07.1968. J.O. 6.7.1968.16 et J.O.25.07.1968.15.

(2)Le G.A.T.T.publie des procès-verbaux des réunions du Conseil : "Mesures instituées par le gouvernement français dans le domaine du commerce extérieur. Conseil 4- 5.7.1968 C/M/48 11.7.1968.

françaises (1). Un Etat membre du G.A.T.T. a suggéré au cours de la discussion, qu'avant de prendre des mesures restrictives, dans le cadre du G.A.T.T., la France aurait pu demander assistance aux autres Etats membres de la C.E.E. (2). Finalement, le Conseil du G.A.T.T. se borne à prendre acte des mesures françaises (3).

Dans le cadre de l'O.C.D.E., le Conseil de cette organisation, qui s'est réuni, fait part de son inquiétude devant l'application par la France de mesures protectrices. Deux Comités sont chargés d'examiner ses mesures : le Comité des Echanges et le Comité de politique économique, lequel doit se prononcer sur les motivations économiques et les conséquences internationales du plan français. Enfin, un troisième groupe de travail examine les questions dans un cadre plus restreint. Le Conseil de l'O.C.D.E. doit examiner l'ensemble des problèmes, en se fondant sur les observations des deux premiers Comités (4).

Il ressort qu'au sein de ces trois organisations, la question de la coordination des actions ne s'est pas posée. Chaque organisation a opéré à l'intérieur de ses propres compétences. Dans ce cas précis, il n'y a pas eu de contrariété entre les décisions de ces organisations. Dans l'hypothèse où elle surviendrait, rien n'est prévu dans l'état actuel des choses. Pourtant, des conflits entre les obligations contenues dans le traité C.E.E. et les accords internationaux antérieurs à son entrée en vigueur peuvent survenir. L'article 234 du traité C.E.E. règle

---

(1)I.B.D.D. Supplément N° 16 pp. 60-68.
(2)eod.loc. p.66.
(3)Doc.L/3035. Voir L/3047 du 19.7.1968 et L./3153 du 28.11.1968.
(4)Les résolutions et délibérations du Conseil de l'O.C.D.E. ne sont généralement pas publiées.

la question en posant le principe de l'opposabilité des accords internationaux à la C.E.E., lorsqu'ils ont été conclus antérieurement à 1957 (1).

L'instauration de mesures de sauvegarde à l'importation de marchandises provenant de pays tiers ou la mise en place d'un système de montants compensatoires, peut alors soulever un certain nombre de difficultés.

Dans l'affaire International Fruit Company, il était demandé à la Cour de statuer sur la validité de règlements de la Commission prévoyant des mesures de sauvegarde à l'importation de pommes de table en provenance de pays tiers, par rapport à l'article XI du G.A.T.T. qui prescrit l'élimination générale des restrictions quantitatives (2). La Cour n'a pas voulu trancher au fond, car avant d'examiner la compatibilité ou l'incompatibilité des dispositions communautaires avec le G.A.T.T., dans le cadre d'une question préjudicielle, elle exige, au préalable,que la disposition du G.A.T.T. invoquée soit directement applicable(3). Après avoir envisagé "l'esprit, l'économie et les termes de l'Accord général", la Cour arrive à la conclusion que l'article XI "n'est pas de nature à engendrer, pour les justiciables de la Communauté, le droit de s'en prévaloir en justice" (4). Le prin-

---

(1)Voir R.KOVAR "Les Accords liant les Communautés européennes et l'ordre juridique communautaire" R.M.C. 1974. 345.
F. CAPELLI "Réglementation communautaire et réglementation du G.A.T.T.", R.M.C. 1977. 27.

(2)Arrêt di 12.12.1972. Aff.21 à 24/72 International Fruit Company/Produktshap voor Groenten en Fruit. Rec.1972.1219.
Voir J.BOULOUIS et R.M.CHEVALLIER op.cit. pp.370-372.

(3)Aff.21 à 24/72 Rec.1972.1228. Jurisprudence partiellement remise en cause depuis l'arrêt du 20.5.1976 Aff.III/75 Mazzalai Rec.1976.657 pour le droit unilatéral communautaire dérivé.

(4)Aff.21-24/72. 1229.

cipe de la supériorité de la norme contenue dans l'Accord général n'est pas remis en cause, mais le défaut d'applicabilité directe n'affecte pas la validité des réglements invoqués. Dans une telle hypothèse, la Cour ne s'estime pas en droit d'opérer un contrôle portant sur des obligations concurrentes. Dans l'affaire Schlüter portant sur la validité des montants compensatoires communautaires, par rapport aux dispositions du G.A.T.T.,la Cour a confirmé sa jurisprudence (1).

Elle ne reconnait pas aux justiciables le droit de se prévaloir en justice de l'article II du G.A.T.T. (2).

Cependant, la Cour a accepté d'examiner la disposition invoquée, parce le droit consolidé, objet du litige, a été repris dans une rubrique du tarif douanier commun:"en tant qu'élément d'un règlement communautaire, cette disposition est susceptible d'engendrer en faveur des justiciables des droits dont ceux-ci peuvent se prévaloir en justice" (3).

La Cour estime que les montants compensatoires bien que constitutifs d'un cloisonnement du marché,ont en l'espèce un caractère correcteur des variations des taux de change (4). Leur but étant d'éviter la désorganisation des échanges agricoles entre les Etats membres, ils ne constituent pas une violation des dispositions du tarif douanier commun (5).

Sans pouvoir opérer de contrôle des obligations concurrentes des Etats membres, la Cour en justifiant juridiquement le système des montants compensatoires, admet implicitement qu'ils ne contreviennent pas aux dispositions du tarif douanier commun,

---

(1)Arrêt du 24.10.1973. Aff.9/73 Schlüter/Hauptzollamt Lörrach. Rec. 1973. 1135.

(2)Aff.9/73 Rec. 1973. 1158.

(3)Aff.9/73 Rec. 1973. 1158.

(4)Aff.9/73 Rec. 1973. 1158.

(5)Aff.9/73 Rec. 1973. 1159.

qui finalement, après des aménagements, n'a pas été jugé contraire aux dispositions du G.A.T.T. par les organes de cet accord (1).

C. Les limites du pouvoir de l'organe compétent.

L'organe compétent est lié par les textes constitutifs. Son éventuel pouvoir discrétionnaire dépend du degré de précision de la procédure prévue (2). Il peut disposer d'une certaine marge d'appréciation, dans la mesure où il est en droit d'interpréter les règles générales de procédure instituées. Tenu par les règles juridiques et par les faits qui engendrent le recours aux mesures de sauvegarde, il peut établir dans certains cas des règles internes spéciales de procédure. Celles-ci ne peuvent pas modifier le contenu de la procédure,sauf si l'acte constitutif en dispose autrement. Ces règles spéciales ne peuvent qu'apporter des précisions nécessaires et allant dans le sens des règles de base.

Trois types de contrainte peuvent limiter les pouvoirs de l'organe compétent dans le cadre de la phase d'édiction des mesures de sauvegarde.

Le délai impartit par la clause ou le mécanisme, oblige l'organe compétent à prendre position dans un laps de temps plus ou moins court.

Dans certains cas, l'existence d'une procédure d'urgence aboutit à un déssaisissement temporaire de l'organe au profit des Etats, qui retrouvent momentanément une compétence qu'ils avaient

---

(1)"L'examen par le G.A.T.T. du Traité de Rome instituant la C.E.E.". A.F.D.I. 1968.621. "Le Tarif douanier commun de la C.E.E.". A.F.D.I. 1960.817. T.FLORY, op.cit. pp.114-116.

(2)Sur le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif voir plus loin Chapitre 2 Le régime juridique de l'application, Section 2 Le contrôle juridictionnel.

perdue.

Certaines clauses de sauvegarde prévoient la possibilité d'une révocation des mesures prises par l'organe, par un autre organe devenu temporairement compétent.

1. Le délai

Lorsqu'un Etat demande à être autorisé à prendre des mesures de sauvegarde, il est évident qu'une telle décision doit intervenir assez rapidement. L'organe compétent, s'il ne peut se saisir lui-même, doit attendre une demande étatique et se réunir pour l'étudier et prendre une décision.

C'est seulement lorsque cette décision sera prise et que l'Etat en sera avisé selon des modalités diverses (notification à l'Etat intéressé, publication officielle) que l'Etat concerné pourra prendre les mesures de protection nécessaires (1).

Certaines clauses de sauvegarde établissent dans le cadre de la procédure, une phase antérieure à la phase de sauvegarde par laquelle il faut obligatoirement passer. Il peut en résulter un allongement du délai.

Ainsi, l'article 108 du traité C.E.E. prévoit une phase de recommandation par la Commission, l'octroi éventuel du concours mutuel par le Conseil et enfin, l'édiction des mesures de sauvegarde. De même pour pouvoir utiliser l'article 115, il faut au préalable que la Commission recommande les méthodes de coopération nécessaires (2).

---

(1) Entre la date d'introduction d'une demande étatique, par exemple dans le cadre de la C.E.E. le jour de la publication de l'autorisation au Journal Officiel des Communautés européennes.

(2) L'allongement de la durée des procédures établies par les articles 108 et 115 du traité C.E.E. est tempérée par l'existence d'une procédure d'urgence dans les deux cas, limitée à la période de transition pour l'article 115.

Plusieurs dispositions font mention d'un délai à respecter. Par contre, l'article 226 du traité C.E.E. prévoit que la Commission dans le cadre d'une procédure d'urgence fixe sans délai les mesures de sauvegarde nécessaires (1). Dans le cadre de l'A.E.L.E. plusieurs articles prévoient les conditions de délai : un mois pour les cas particulièrement urgents de détournement de trafic avec la possibilité que le Conseil autorise à la majorité des mesures intérimaires d'une durée maximum de deux mois avec possibilité de prolongation exceptionnelle de deux mois supplémentaires (art.5-3). Pour les difficultés survenant dans des secteurs particuliers, l'article 20 précise que le Conseil doit prendre sa décision "aussitôt que possible" (article 20-1 nouvelle rédaction). Pour la procédure générale de consultation et de plainte, il est prévu que le Conseil doit prendre "en toute diligence", à la majorité les dispositions nécessaires pour l'examen du cas (article 31-2).

L'article 15 du Projet d'Accord maghrébin prévoit lui aussi la fixation par le Conseil par une procédure d'urgence des mesures de sauvegarde (article 15-a).

Dans le cadre de l'A.L.A.L.C. une réglementation spéciale régit la procédure instituée par l'article 23 du Traité de Montevideo.

Lorsque les conditions de mise en oeuvre de l'article 23 sont réunies, il est prévu à cet article que l'autorisation d'imposer des restrictions quantitatives est accordée par les "Parties contractantes". L'article 23 ne prévoit rien de plus comme

---

(1)La Commission attend une demande étatique non équivoque et en bonne et due forme. Elle s'enquiert auprès de l'Etat demandeur d'informations nécessaires à l'instruction de la demande. Généralement cette demande de la Commission est transmise à l'Etat intéressé trois jours après la saisine de la Commission par celui-ci. Cet Etat dispose d'un délai de dix jours pour répondre et la Commission s'octroie trois à quatre semaines pour prendre une décision (Voir 5e rapport général sur l'activité de la C.E.E., p.50).

procédure d'octroi des mesures de sauvegarde.

Aussi la Conférence des Parties contractantes a mis au point en 1967 par une résolution une procédure assez complète de réglementation du chapitre VI du Traité de Montevideo et notamment de l'article 23 (1).

Auparavant par une résolution de 1965 (2)lors de la cinquième session, les Parties contractantes avaient délégué au Comité exécutif permanent la compétence d'examiner l'application des mesures de sauvegarde prévues à l'article 23 et de prendre des décisions en la matière.

Par cette même résolution la conférence avait attribué à ce même Comité le pouvoir d'établir les normes et la procédure d'application de l'article 23. Il avait aussi recommandé au Comité exécutif permanent que celui-ci mette en oeuvre et autorise l'application de mesures de coopération multilatérale. Il s'agissait d'éliminer les causes qui obligent les Etats membres à recourir aux mesures de sauvegarde prévues par le chapitre VI. Le Comité exécutif permanent doit aussitôt étudier la demande pour vérifier si les conditions prévues par la Résolution 219 (VII) sont bien respectées.

Si le Comité estime que les éléments présentés par l'Etat membre sont insuffisants, il doit faire en sorte que celui-ci fournisse des informations supplémentaires ainsi que de nouveaux éléments de preuve (3).

Le Comité exécutif permanent en présence d'un Etat deman-

---

(1)Conférence des Parties contractantes (7^{e}Session ordinaire) Résolution 219 (VII) du 14 décembre 1967.

(2)Résolution 134 du 30 décembre 1965.

(3)De son côté, le Secrétariat doit fournir au Comité les informations et les preuves que le Comité estime nécessaires à l'instruction de l'affaire.

deur désirant déroger aux dispositions de l'article 23 doit réserver sa réponse et dispose d'un délai maximum de vingt jours pour prendre position. Ce délai ne peut être dépassé et représente pour l'Etat demandeur une garantie pour la préservation de ses intérêts (article 5).

2. La procédure en cas d'urgence.

L'institution de cette procédure permet de parer au plus pressé pour éviter les dommages irréparables.

Par le jeu de ce mécanisme, les Etats peuvent retrouver provisoirement une compétence qu'ils doivent exercer sous le contrôle de l'organe compétent.

Dans d'autres hypothèses, l'existence de cette procédure n'affecte pas l'organe compétent : il reste chargé du pouvoir d'arrêter ou d'autoriser les mesures de sauvegarde.

a)La compétence revient provisoirement aux Etats.

Un certain nombre de clauses de sauvegarde permettent en cas d'urgence aux Etats de retrouver momentanément une compétence qu'ils avaient perdue. L'urgence justifie le caractère exceptionnel de la procédure pouvant être utilisée (1).

Les raisons qui motivent le recours à la procédure d'urgence sont simples. Les difficultés exigent une action immédiate (article 25 A.L.A.L.C.), ou bien survient une crise soudaine dans la balance des paiements d'un Etat membre sans que le con-

---

(1)Il est curieux de constater que dans le traité C.E.C.A.,il n'y a pas de telles clauses.

cours mutuel ait été octroyé (1) (article 109-1 C.E.E.),ou encore pendant la période de tranisition l'urgence justifie que l'Etat puisse prendre lui même les mesures nécessaires car le détournement de trafic est particulièrement important ou dangereux (article 115 C.E.E.)(2). L'article 73-2 du traité C.E.E.permet à un Etat en difficulté de prendre lui-même les mesures né-

---

(1)Il faut qu'une "crise soudaine" intervienne. Qu'entend-on par crise soudaine ? Généralement, un déficit de la balance des paiements s'établit peu à peu, de manière progressive.
Pour qu'une crise soudaine éclate, au milieu d'une situation saine de la balance des paiements d'un Etat, avec peu de signes avant-coureurs, il faut un évènement de nature assez exceptionnelle et inattendue.
La deuxième condition contenue à l'article 109-1 est que le Conseil n'ait pas accordé immédiatement le concours mutuel.
Pour des raisons techniques, il est peu probable que le Conseil retarde une décision importante pour la Communauté toute entière.
Pour des raisons politiques, il est possible que le Conseil retarde sa décision. Dans ces conditions, l'Etat en difficulté doit pouvoir prendre des mesures de sauvegarde.
Une particularité de la procédure d'urgence réside dans le fait que, sa validité n'est pas limitée à la période de transition. L'article 109 reste donc utilisable dans la période définitive (l'Italie a utilisé l'article 109 en 1974).
Une fois les conditions de mise en oeuvre réunies,l'Etat membre intéressé peut prendre à titre conservatoire les mesures nécessaires.
Seules les mesures "nécessaires" peuvent être prises par l'Etat. Il lui appartient d'en apprécier les limites.
L'Etat qui prend ces mesures doit informer la Commission et les autres Etats membres au plus tard au moment de l'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde.
Il s'agit d'une disposition destinée à assurer le contrôle de la régularité des mesures prises. Le facteur temps joue un rôle essentiel car des mesures illégales prises par un Etat ont des conséquences souvent irréversibles.
L'avocat général Reischl a d'ailleurs confirmé que l'article 109 peut être utilisé si l'article 108 n'a pu l'être en temps utile (conclusions dans l'affaire 27/74. Demag/Finanzamt Duisburg Süd. Rec. 1974. 1061.

(2)La clause d'urgence est limitée à la période de transition car après l'expiration de celle-ci la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes (article 113). Ce qui devrait rendre inutile en principe le recours à des mesures urgentes de protection.

cessaires mais une particularité réside dans les motivations de cette procédure. En effet, l'Etat peut le faire en raison de l'urgence qui le rend nécessaire mais également en raison du caractère secret des mesures devant être prises. Face à une situation d'urgence les Etats sont généralement obligés d'informer le plus rapidement possible l'organe compétent voire les autres Etats membres. :les articles 73.2 et 109.2 C.E.E. prévoient que l'Etat doit prévenir la Commission et les autres Etats membres au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de ces mesures. Dans le cadre de l'article 115.2, les Etats n'ont qu'à notifier aux autres Etats membres ces mesures ainsi qu'à la Commission. Les conditions de forme sont moins rigoureuses car en principe un ou quelques produits sont touchés par les mesures nationales et concernent des produits d'origine extra-communautaire.

L'article 25 de l'A.L.A.L.C. oblige l'Etat à notifier de la même manière immédiatement les mesures prises au Comité exécutif permanent, qui peut, s'il le juge nécessaire, convoquer une session extraordinaire de la Conférence des Parties contractantes (1).

L'organe normalement compétent dispose dans certains cas du pouvoir de modifier ou de supprimer ces mesures (2).

b) La compétence continue à être assumée par l'organe compétent.

En cas de détournement de trafic (article 5),de difficultés sectorielles ou régionales (art.20 nouvelle rédaction)ou bien en cas de manquement d'un autre Etat membre (article 31),

---

(1)L'article 6 de la Résolution 219(VII) du 14.11.1967 précise que l'Etat doit fournir les informations détaillées que prévoit d'ailleurs la procédure des articles 23 et 24.Le comité exécutif permanent dispose de vingt jours pour se prononcer.

(2)Voir plus loin :"Le pouvoir de réformation des actes par l'organe compétent".p.262.

la Convention de Stockholm prévoit que l'Etat membre demandeur peut être autorisé à adopter des mesures intérimaires pour sauvegarder sa situation" (article 31.5).

Dans les cas d'urgence, l'organe conserve sa compétence. Le Conseil doit examiner la situation et dispose d'un délai d'un mois (articles 5-3), de quinze jours (article 20-3) ou même sans délai (article 31-5)même si l'examen pour le Conseil n'est pas terminé (1).

Le Conseil statue à la majorité (articles 5 et 31).L'article 20 ne précise pas quelle est la majorité requise, par conséquent l'unanimité est exigée (article 32-5).

Les mesures intérimaires ne doivent être maintenues que pour le temps nécessaire au déroulement de la procédure (amendement des règles et éventuellement utilisation de tout autre moyen approprié).

La durée maximum de ces mesures doit être de deux mois sauf cas exceptionnel (article 5-3). La durée peut être fixée par le Conseil pour le temps qu'il estime approprié (art. 31-5), mais le Conseil "peut en tout temps examiner ces mesures et faire des recommandations" (article 20-3). Ces recommandations doivent avoir pour but d'atténuer les effets dommageables des mesures restrictives ou bien d'aider l'Etat en cause à surmonter ses difficultés.

Dans le traité Benelux, les articles 14 et 66 prévoient une procédure d'urgence particulière. En cas d'urgence, si les avis prévus ne peuvent pas être demandés, ou ne sont pas obtenus en temps voulu, le Comité des Ministres peut, néanmoins, prendre les mesures de sauvegarde en se dispensant des avis nécessaires. Cependant, l'organe compétent doit faire un rapport dans le plus

---

(1)L'article 20 prévoit que l'Etat demandeur doit formuler la preuve du caractère urgent des mesures à prendre et doit en justifier la nécessité (art. 20-3).

bref délai aux organes consultatifs.

Ce rapport doit contenir des indications sur les mesures et sur les raisons qui les justifient (articles 24-2 et 66-2).

L'article 226 contient une procédure d'urgence, d'utilisation habituelle. Cependant la Commission peut faire usage dans certains cas d'une procédure autorisant des mesures conservatoires.

Si l'Etat en difficulté ne peut pas prendre lui même des mesures dérogatoires, la Commission peut très bien accorder des mesures conservatoires et cela pour différentes raisons quand elle estime que la situation du secteur est telle que des difficultés graves ne manqueraient pas de se produire si elle attendait pour statuer d'avoir toutes les informations nécessaires.

En refusant de prendre une décision avant d'avoir tous les éléments en sa possession, la Commission risquerait de laisser s'aggraver les difficultés en cours et de laisser se développer une situation de crise, peut être irréversible.

Sa fonction, aux termes du Traité est de veiller à son application, ce qui laisse supposer que dans cette fonction, elle a la responsabilité de faire en sorte que les difficultés se résolvent plutôt qu'elles ne s'aggravent.

Dans ces conditions, la Commission est fondée à accorder des mesures de sauvegarde conservatoires, dans le cas où des difficultés sérieuses apparaissent et sont de nature à créer des troubles graves susceptibles de persister.

Ainsi la suite de la suppression des contingents de pénicilline dans la C.E.E., il a été constaté une augmentation importante des licences d'importation dans les Etats du Benelux, augmentation faisant craindre des difficultés graves dans ce secteur.

De plus, cette augmentation soudaine des importations semblait se développer, aux dires des Etats requérants, grâce à des pratiques incompatibles avec le Traité.

Par deux fois la Commission a autorisé l'application de mesures de sauvegarde conservatoires pour éviter que le secteur ne

subisse de dommages (1): la recherche d'une solution définitive aux problèmes relatifs aux échanges de pénicilline entre les Etats membres ne pouvait être terminée avant le 31 mars 1962; ... la Commission ne saurait se dispenser d'intervenir en attendant les résultats de cette solution". Après un examen approfondi du problème, la Commission a constaté qu'il n'y avait ni difficultés graves ni de pratiques illicites et a rejeté une demande de prorogation des mesures de sauvegarde (2).

Les autres décisions conservatoires sont motivées par l'attente de la communication par l'Etat membre demandeur à la Commission d'un plan d'assainissement (3). La mise au point d'un tel plan nécessite un certain délai ou bien un changement intervenu dans les données économiques de base nécessite un nouvel examen des plans et des modalités à établir (4).

3. Le pouvoir de réformation des actes de l'organe compétent.

Dans le cadre de la procédure d'urgence, trois clauses de sauvegarde du traité C.E.E. peuvent faire l'objet d'une décision d'un autre organe modifiant ou supprimant les mesures de sauvegarde prises par l'Etat lui-même.

Curieusement ces clauses concernent les capitaux, la ba-

---

(1) Décision du 31.1.1962. J.O.15.3.1962. 340.
Décision du 10.4.1962. J.O.30.5.1962.1328.

(2) Décision du 25.7.1962 non publiée.

(3) Soufre et iode (Italie) Décisions du 23.7.1962 J.O.9.10.1962. 2364.

(4) Soie (Italie). Décision du 26.10.1966.J.O.18.11.1966. 3591.
Décision du 22.12.1966.J.O.17. 1.1967. 128.
sulfure de carbone (Italie) Décision du 9.2.1965. J.O.17.2.1965. 447.
Soufre (Italie) Décision du 7.4.1965. J.O.7.5.1965.1151.

lance des paiements et les détournements de trafic (articles 73 (1), 109 et 115).

L'article 108 permet au Conseil de révoquer ou de modifier les mesures de sauvegarde accordées par la Commission

L'organe compétent est le Conseil pour les articles 108 et 109. Dans le premier cas,il peut abroger un acte de la Commission sur demande vraisemblablement des Etats intéressés. Dans le second cas, le Conseil peut user de ses pouvoirs à l'égard de la décision prise à titre conservatoire par un Etat membre. L'article 109-3 précise les modalités de la procédure : il faut que la Commission donne son avis et que le Comité monétaire soit consulté. Il ne s'agit pas d'un avis conforme de la Commission mais le terme avis utilisé à propos de la Commission à une partie plus contraignante que la consultation du Comité monétaire.

La Commission dispose de l'initiative de cette procédure. Le terme employé "Sur l'avis ..." permet de penser que si la Commission a pris une position dans un sens déterminé, le Conseil doit tout au moins discuter de la décision à prendre sur les bases de l'avis de la Commission. Il n'est pas obligé de suivre à l'avis mais s'il prend une décision, il semble qu'il doive prendre en considération l'appréciation portée par la Commission.

L'organe compétent est la Commission pour les articles 73 et 115. Si les dommages couverts par ces deux clauses présentent une certaine importance, ils ne sont pas aussi vitaux pour les Etats que ceux couverts par la balance des paiements. Ceci permet d'expliquer la raison du choix de la Commission comme organe pouvant révoquer les décisions étatiques prises dans le cadre de la procédure d'urgence.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée pour les ar-

---

(1)L'article 70 permet également une telle procédure mais, il ne s'agit pas d'une procédure d'urgence. Cet article établit la compétence de l'Etat pour prendre les mesures prévues, sous le contrôle du Conseil.

ticles 108 et 109. En ce qui concerne les articles 73 et 115,c'est le règlement interieur de la Commission qui détermine le processus de prise de décision.

Quels sont les pouvoirs de l'organe doté de la compétence de réformation ?

L'organe compétent peut modifier, suspendre ou supprimer les mesures de sauvegarde (article 109-3), il peutrévoquer l'autorisation ou bien en modifier les conditions et modalités (article 108-3). Il peut également modifier ou supprimer les mesures (articles 73-2 et 115-2).

Ces diverses compétences pouvent être exercées par le Conseil et la Commission. Elles peuvent se traduire comme étant l'expression d'une procédure d'appel d'un organe exécutif à un autre ou d'une procédure de tutelle selon les cas. Son avantage est double.

S'il s'agit de la procédure d'urgence, il y a véritablement un pouvoir de contrôle au bénéfice de l'organe intéressé. Ce dernier peut procéder à la modification, suppression ou suspension des mesures (articles 73, 109 et 115).

S'il s'agit de la procédure normale (articles 108)les Etats bénéficient d'une garantie. Ceux-ci peuvent contester le bien-fondé des mesures prises ou que l'organe compétent refuse de prendre.

Cette garantie s'applique à des domaines qui sont de la compétence des Etats. Mais ces derniers particulièrement en cas de crise, désirent ne pas être entièrement exclus du processus décisionnel.

On peut enfin, s'interroger sur les effets d'une décision de révocation. Deux solutions sont envisageables. L'organe qui a modifié ou supprimé les mesures continue d'exercer sa compétence, ou bien, la procédure doit être recommencée dès le début (1).

---

(1)Voir J.MEGRET "Le droit de la C.E.E." op .cit.Tome 3 pp.195-196. En sens contraire, voir J.HEENEN, "Les Novelles", op.cit. p. 763.

SECTION 2 - LE CONTROLE DE LA PHASE DE DECLENCHEMENT.

La notion de contrôle est relativement complexe et sa délimitation n'est pas très aisée. Selon le dictionnaire de la terminologie du droit international, il s'agit de la "surveillance exercée en vue de vérifier la conformité d'un acte, d'une situation, de l'exercice d'un pouvoir, à une règle, à un engagement ou aux exigences d'une bonne administration, cette surveillance pouvant être qualifiée, soit en considération de l'organe ou de la collectivité qui l'exerce : contrôle international, soit en considération de son objet : contrôle militaire, financier,soit en considération d'un procédé par lequel il s'exerce : contrôle administratif, juridictionnel." (1) .

Comme le démontre cette définition, la notion de contrôle recouvre un domaine très vaste, aussi bien dans l'espace que dans le temps. Les clauses de sauvegarde, elles aussi, fournissent de nombreuses possibilités de contrôle : lors de leur mise en oeuvre, lors de la détermination du contenu des mesures, et pendant leur application.

Le fondement du contrôle repose sur l'obligation d'assurer le respect de l'accord et des normes qui éventuellement en découlent.

---

(1) Dictionnaire de la terminologie du droit international p.167.
Pour l'étude de la notion en droit français : G.LESCUYER "Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées" p. 34 L.G.D.J. Paris 1959.
Voir aussi : M.MERLE "Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats membres". A.F.D.I. 1959.411.
Hugo J.HAHN "Le contrôle de l'exécution des obligations des Etats dans les organisations économiques internationales. Colloque de la S.F.D.I. op.cit.1971 p.35.
D.CARREAU "Le pouvoir de contrôle du F.M.I." in L'inspection internationale p.275. Bruylant. Bruxelles 1976.
J.CHARPENTIER : "Le fondement du contrôle dans les organisations internationales". Mélanges G. BURDEAU p.999. L.G.D.J. Paris 1977.

Les modalités et les formes varient selon la nature de l'organisation et les buts poursuivis.

Dans les accords reposant sur la coopération interétatique, les organes exécutifs sont peu structurés et peu diversifiés.

Les pouvoirs de l'organe chargé du contrôle s'en ressentiront.

Au contraire, dans les accords à base d'intégration, devraient figurer des organes indépendants des Etats et exerçant, de la sorte, des compétences propres avec des moyens d'action sur les Etats membres.

Les Communautés européennes en fournissent le modèle le plus perfectionné : à côté des exécutifs communautaires, comme on le sait, est prévue une juridiction dont le rôle est loin d'être négligeable, particulièrement à l'égard des Etats membres.

Il est indispensable de souligner que le contrôle varie, selon la nature des clauses de sauvegarde.

Il est possible de distinguer plusieurs formes de contrôle parmi les clauses de sauvegarde, selon que l'Etat peut lui-même prendre des mesures par un acte unilatéral, ou selon qu'il doit attendre une autorisation d'un organe émanant de l'accord.

Les modalités de contrôle diffèrent, en effet considérablement et elles dépendent étroitement de la manière dont l'Etat peut agir.

§1 - Les mesures de sauvegarde, actes unilatéraux de l'Etat.

Ces mesures présentent un certain nombre de particularités qu'il parait bon de préciser. En effet, si les mesures de sauvegarde peuvent être prises par l'Etat lui-même, le contrôle est multiforme. Il doit, dans ces conditions, porter aussi bien, sur la mise en oeuvre des mesures de sauvegarde, que sur le respect de la procédure d'édiction, que sur le contenu. Tandis que le contrôle, d'une mesure prise ou autorisée par l'organisation se

limite, comme nous le savons, ou bien fondé de celle-ci et à la manière, dont elle est appliquée par le bénéficiaire.

D'autre part, la possibilité offerte à un Etat de pouvoir édicter lui-même une mesure de sauvegarde pourrait, a priori, laisser croire à un observateur non averti, que les mécanismes de contrôle institués seraient, de ce fait, extrêmement légers.

Il n'en est rien et, au contraire, plusieurs clauses de sauvegarde instituent des contrôles relativement développés,au niveau du déclenchement et de ce fait assez stricts (Convention de Stockholm, Codes de l'O.C.D.E.). Cela entraîne comme conséquence, une limitation assez sensible de la compétence étatique.

Quelle que soit l'intensité de ce contrôle et les modalités établies, sa fonction essentielle est de permettre aux Etats membres et à l'organisation de procéder par des consultations à la défense de leurs droits, en veillant à ce que le processus d'édiction soit régulier. Ces prescriptions représentent une garantie : une garantie de publicité des mesures qui ont été prises, vis à vis des autres Etats membres et une garantie d'information relative au contenu des mesures de sauvegarde.

L'Etat qui se trouve dans cette situation, voit,de cette manière, ses pouvoirs quelque peu restreints.

Il ne peut pas trop aisément, se dispenser de respecter ses obligations. S'il le faisait, l'organe compétent ainsi que les autres Etats membres ne seraient pas entièrement désarmés.

En prenant des mesures de sauvegarde, qui outrepasseraient ses droits, un Etat membre qui agirait ainsi, se trouverait à la merci de pressions diverses de la part de ses partenaires ou même de mesures de rétorsion ou de protection. Ces dernières peuvent même être, dans certains cas, couvertes par l'accord (l'article 19 de l'A.E.L.E.).

Si l'utilisation des compétences d'édiction des mesures de sauvegarde est unilatérale, en fait, il faut tenir compte des rap-

ports de force au sein de l'organisation (1).

Certaines clauses de sauvegarde ne permettent qu'un examen de la situation de l'Etat concerné et des mesures prises, d'autres, autorisent que soient exigées des justifications de la part de l'Etat qui a mis en vigueur des mesures de sauvegarde.

1. L'organe procède à un examen.

L'examen, quel qu'il soit, revêt dans ces circonstances une grande importance dans la mesure, où l'Etat lui-même a pu prendre unilatéralement un certain nombre de décisions restrictives.

Grâce à cette investigation, le contrôle devant être effectué, peut prendre l'ampleur nécessaire, pour respecter le processus d'édiction des mesures de sauvegarde.

Cette procédure d'examen représente une forme d'intrusion d'une autorité extérieure à l'Etat, dans des domaines pouvant relever partiellement de sa compétence.

Les modalités de cet examen permettront de préciser l'étendue des pouvoirs de l'autorité compétente sur l'Etat. Il sera ainsi possible de tirer certaines conclusions sur la nature juridique des accords.

Généralement, l'organe compétent,une fois saisi de la notification par l'Etat membre doit, précise la clause de sauvegarde, procéder à "un examen de la situation" (article 19 de l'A.E.L.E.) article XIX-2 du G.A.T.T., article 18 de la Z.L.E.I.G.B., article

---

(1)La puissance économique et politique de l'Etat joue un grand rôle. N'importe quel Etat de puissance moyenne ou petite ne peut pas adopter le même comportement que la Grande-Bretagne au sein de l'A.E.L.E. en 1964, ou que les Etats-Unis au sein du G.A.T.T., en 1971. L'attitude de ces deux Etats s'explique largement par leur poids respectif au sein de ces deux organisations.

12-3 du M.C.A.E. et article 28 du M.C.C.). Il doit la "revoir périodiquement".

Sans donner plus de précisions, le texte de la clause ne fournit guère d'indications permettant d'éclairer le sens de ces dispositions.

On peut cependant en déduire que l'examen est obligatoire, mais qu'il ne produit pas d'effets contraignants. Il s'agit avant tout d'assurer l'information de cet organe.

Les modalités de cette information sont établies avec plus ou moins de précisions selon les clauses.

Les procédures détaillées d'étude des mesures prises, instituées par l'A.L.A.L.C. ou l'O.C.D.E., seront examinées plus loin.

L'examen peut consister en une consultation de l'organe compétent, sur l'opportunité ou bien sur l'étendue des mesures prises ou à prendre.

Dans les hypothèses, où l'Etat n'est pas tenu formellement de notifier les mesures de sauvegarde qu'il vient de prendre, on peut se demander si un examen par un organe issu de l'accord est néanmoins possible. A priori, rien ne s'y opposerait, au contraire. Par ailleurs, les clauses de sauvegarde des articles 19 et 20 de l'A.E.L.E. et de l'article 29 du M.C.C. par exemple, prévoient une vérification qui permet au Conseil, d'émettre des recommandations à tout moment, lesquelles doivent être prises à la majorité. Le Conseil peut aussi procéder périodiquement à un nouvel examen de la situation de l'Etat membre (1). Le Conseil ne dispose pas d'un pouvoir de décision. Les recommandations qu'il peut

---

(1) Si la situation se prolonge plus de dix huit mois, le Conseil peut après avoir examiné la situation, instituer à la majorité des "procédures spéciales", destinées à permettre l'atténuation ou la compensation des mesures prises par l'Etat membre. D'ailleurs, comme cela est habituel dans de telles situations, l'Etat membre doit, dès que possible, lorsque la situation s'améliore, proposer au Conseil les moyens de revenir à l'application normale du traité.

prendre ne présentent pas de caractère obligatoire. La procédure de recommandation instituée facilite, cependant, l'apparition d'un certain consensus au sein du Conseil. Certes, l'Etat concerné peut voter négativement et réduire ainsi la portée du texte adopté. Quoiqu'il en soit, même si le contrôle qui en résulte n'a pas une portée incontestable, le Conseil est malgré tout en mesure, de procéder à un examen dont les conséquences peuvent être néanmoins positives, compte tenu de l'impact que peut avoir sa prise de position (1).

2. L'organe exige des justifications.

La notification de ses intentions par l'Etat membre n'est pas toujours considérée comme suffisante par certaines clauses. En effet, certaines d'entre elles requièrent de l'Etat, qu'il procède, en outre à un examen en commun de la situation avec les autres Etats membres et les représentants de l'organisation, à laquelle il appartient.

Cet examen représente une étape importante dans le contrôle du déclenchement des mesures de sauvegarde.

Par exemple, l'article XII du G.A.T.T. prévoit qu'un Etat qui a l'intention d'appliquer des restrictions, doit immédiatement, entrer en consultation avec les autres Etats, de préférence avant l'entrée en vigueur des mesures (2). Les consultations doi-

---

(1) Dans son ancienne rédaction, l'article 20 de la Convention de Stockholm prévoyait une notification au Conseil des mesures de sauvegarde prises, ce qui permettait au Conseil d'examiner les restrictions et d'émettre à la majorité des recommandations destinées à atténuer les effets dommageables de ces mesures (article 20-3).

(2) La procédure est fixée par la résolution du 16.11.1960 L/1005 I.B.D.D. Suppl.N° 7. 97 et I.B.D.D. Suppl.N°9.185. Voir aussi le rapport du 10.11.1959 portant sur les disposi-

./.

vent permettre des échanges d'informations et des études sur les difficultés de la balance des paiements de cet Etat, des "divers correctifs" entre lesquels, il a le choix et des répercussions éventuelles des restrictions sur les économies des autres Etats membres (art. XII 4 a).

Le but de ces consultations est d'amener progressivement l'Etat en cause à réduire les restrictions qu'il maintient. Une véritable négociation peut alors, à ce moment, s'engager entre l'Etat qui a adopté des mesures de sauvegarde et les pays principalement intéressés.

Ainsi dans sa communication aux Parties Contractantes,le représentant permanent de la Grande-Bretagne à Genève, informait le Secrétaire exécutif que le gouvernement britannique se tenait à leur disposition pour engager sans tarder des consultations : "il sera prêt, à cette occasion, à répondre à toutes questions pertinentes concernant les difficultés de balance des paiements du Royaume-Uni et la politique qu'il envisage de suivre pour remédier à ces difficultés le plus rapidement possible" (1).

Sans tarder, le Conseil des Parties Contractantes se réunit dès le lendemain, ce qui permet au représentant du Royaume-Uni de faire connaître contradictoirement son point de vue et au représentant des autres Etats de préciser la position de leur gouvernement. Certains d'entre eux ont regretté de n'avoir pas été avertis des mesures que le gouvernement britannique avait l'intention de prendre, alors que le Royaume-Uni est membre d'un certain nombre d'organisations internationales au sein desquelles ont aurait pu alors procéder à des consultations et re-

---

...tions et procédures applicables aux consultations de 1960 concernant les restrictions à l'importation destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements (L/ 1097). I.B.D.D. Suppl.N° 8 p.77.

(1)Royaume-Uni - Taxes temporaires à l'importation. L/2285 27.10.1964.

chercher des solutions (1).

Le Conseil décide alors, "sans préjuger la solution des problèmes juridiques soulevés" que des consultations seront engagées et menées sans retard et qu'un rapport sera présenté au Conseil (2).

Cet exemple, tiré de la pratique du G.A.T.T., montre clairement que, malgré le caractère très peu contraignant de cet accord, la procédure instituée pour la phase de déclenchement, permet néanmoins une information et un contrôle adéquats.

Ceux-ci, limitent en fin de compte,les possibilités d'actions unilatérales des Etats. Ils doivent se justifier et si les mesures de sauvegarde prises sont critiquées, ils sont amenés à modifier puis à supprimer ultérieurement ces mesures.

On peut constater, que les mesures de sauvegarde bien que pouvant être décidées unilatéralement par l'Etat et bien qu'aucune sanction ne soit prévue, en cas de non respect de l'accord, sont susceptibles, malgré tout, au moment de l'édiction de ces mesures, de faire l'objet d'un contrôle opéré par l'organe prévu par l'accord. Ce dernier, par l'exigence d'informations et de justifications, vient limiter considérablement le pouvoir et les possibilités d'action de l'Etat concerné (3).

Une clause de sauvegarde de la balance des paiements propre aux pays en voie de développement est prévue à l'article XVIII du G.A.T.T. Elle permet, à tout Etat "dont l'économie ne peut assurer à la population qu'un faible niveau de vie et en est aux

---

(1)Conseil des Parties Contractantes 28-30.10.1964. C/M/23 5.11.1964 p. 12.

(2)C/M/23 p.13.

(3)Pour la crise française de mai 1968, voir la communication du Gouvernement français aux Parties Contractantes L/3035 28.6.1968, la réunion du Conseil 4 - 5.7.1968 C/M/48. 11.7. 1968, la communication du Gouvernement français aux Parties Contractantes L/3/53. 28.11.1968.

premiers stades de son développement", de disposer de facilités additionnelles, consistant notamment en la possibilité d'instituer des restrictions quantitatives. Celles-ci sont destinées à protéger l'équilibre de leur balance des paiements.

Elles doivent tenir compte "du niveau élevé et stable de la demande d'importations susceptible d'être crée par la réalisation de leurs programmes de développement économique" (art. XVIII-2).

L'article XVIII section B constitue le mécanisme d'application de ce principe tandis que la section D concerne les Etats déjà plus développés (1). L'article XVIII repose dans son ensemble sur le principe des consultations et des négociations. Mais cet article, n'est guère précis à l'égard des utilisateurs éventuels : il ne détermine pas clairement les différentes catégories d'Etats en voie de développement (2).

De plus, il a été déploré, à plusieurs reprises la distribution tardive des documents devant servir de base aux discussions au Comité des restrictions à l'importation.

Dans certains cas, l'intervalle entre la distribution et le début des travaux était si court que les gouvernements ont été dans l'impossibilité d'utiliser les renseignements fournis pour en faire la synthèse et donner leurs instructions en temps voulu (3). Aussi, le Comité invite les Etats membres intéressés à

---

(1)T.FLORY, op.cit.pp. 33-35.

(2)L'article XXV est, de ce fait,beaucoup plus utilisé par ces Etats. Voir néanmoins l'utilisation de l'article XVIII B par Ceylan (Février 1960) I.B.D.D. Suppl. N°8 p.21 et la décision du 10.4.1961 autorisation Ceylan à majorer temporairement des droits de douane. I.B.D.D. Suppl. N° 10, p.37.

(3)Note du Président du Comité des restrictions à l'importation (balance des paiements) présentée au Conseil le 28.4.1970 I.B.D.D. Suppl.N° 18 p.51.

coopérer en faisant parvenir au Secrétariat, aussitôt que possible, la documentation nécessaire afin que les délais puissent être respectés, permettant ainsi au Comité de s'acquitter plus efficacement de sa mission (1).

Par contre, l'article XIX du G.A.T.T., est plus exigeant. Il prévoit qu'au préalable l'Etat fasse part de ses intentions par écrit et les plus longtemps possible à l'avance, sauf "circonstances critiques" (article XIX-2). Cet Etat doit fournir,la possibilité d'examiner les mesures qu'il se propose de prendre,au Conseil et aux Etats membres ayant un intérêt substantiel, en tant qu'exportateurs du produit faisant l'objet de mesures de sauvegarde. L'article XIX, a été très peu utilisé par le passé (2).

T.Flory explique cette situation : en pratique le G.A.T.T. a tenté d'opérer des compensations de fait entre les parties intéressées, s'efforçant ainsi d'éviter le restrait des concessions, qui aurait pu apparaître comme une mesure de rétorsions ou comme un acte de représailles (3).

Une place particulière doit être consacrée au contrôle,

---

(1)I.B.D.D. Suppl.N°18 p.52. Dans le même sens, voir "Procédures applicables pour les consultations régulières avec les pays en voie de développement concernant les restrictions à l'importation destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements. Approuvées par le Conseil le 19.12.1972 (L/3772/Rev.1). I.B.D.D. Suppl.N° 20 pp.52-54.

(2)Mesures prises par Israel. Appareils de transmission et de réception pour la radiotéléphonie et la rádiotélégraphie). L/3424 6.8.1970. Mesures prises par les Etats-Unis (Articles de tableau en céramique). L/3700 S.S. 1972. Mesures prises par le Canada (Cerises fraîches) L/3887 17.7.1973.
Voir aussi Index Analytique (1959), pp.88-89.

(3)T.FLORY, op.cit.p.82.
Voir aussi S.MUHAMMAD "Legal framework of World trade pp.183-189. Stevens. Londres 1958.
G.CURZON "Multilateral commercial diplomacy" pp.118-119. M. Joseph Londres 1965.
J.TUMLIR "A revised safeguard clause for G.A.T.T.?" Journal of World Trade Law 1973. 404.

qu'implique l'usage des clauses de sauvegarde des Codes de l'O.C.D.E.

L'article 13 des deux Codes de libération établis par l'O.C.D.E. est le plus rigoureux au niveau du contrôle de la phase de déclenchement. Il concerne la notification et l'examen des mesures de sauvegarde. Les Etats qui désirent les appliquer doivent en informer immédiatement l'Organisation en lui faisant connaître les raisons de cette action (art.13 a).

Celle-ci les examine,recherche si elles sont fondées et si l'Etat a bien évité de porter un préjudice aux intérêts des autres Etats membres et n'a pas pratiqué de discrimination (1) (article 7 e).

L'examen des mesures prises est assez minutieux. L'article 13 prévoit que l'organisation doit examiner les notifications et les raisons justificatives adressées par les Etats.Elle doit rechercher si l'Etat est fondé à se prévaloir de la clause de sauvegarde et s'il a respecté les conditions prévues.

Tous les six mois, l'Organisation (article 13-c doit procéder à de nouveaux examens (2).

Une possibilité de recours existe en faveur des autres Etats membres qui estimeraient que l'Etat bénéficiaire de la dérogation n'a pas satisfait aux obligations de l'article 7e du Code de la libération des mouvements de capitaux ou de l'article 7 c du Code de la libération des opérations invisibles couran-

---

(1)Selon P.JASINSKI, on peut analyser cette disposition comme une règle de bon voisinage du droit économique que tout Etat doit respecter en vue de causer un moindre mal aux intérêts légitimes de ses partenaires. Op.cit.p. 104.

(2)Cela n'est possible évidemment que si les mesures prises par un Etat membre ne sont pas désapprouvés par l'Organisation (article 13 c).
Si un autre Etat membre estime que les circonstances ayant conduit à l'octroi de la dérogation et justifient celle-ci ne sont plus valables,il peut demander à l'Organisation de statuer pour un nouvel examein (art.13 d).

tes (1) (article 13 c).

Dans cette hypothèse, l'Organisation doit sans délai réexaminer le cas; elle peut soit confirmer sa position antérieure, soit conclure que l'Etat n'est pas fondé à se prévaloir du Code. L'Organisation doit faire revenir l'Etat bénéficiaire, à/la pleine application du Code (art.13 f i). Il dispose pour cela d'un délai raisonnable, s'il ne s'exécute pas, l'Organisation peut faire examiner la question par un Groupe ministériel spécial ou choisir une autre procédure exceptionnelle.

A tout moment, l'article 13 permet de légaliser des situations peu ou non conformes à l'article 7.

L'article 15 de son côté prévoit des contrôles supplémentaires prenant la forme de rapports adressés régulièrement par l'Etat à l'organisation, permettant un examen périodique des mesures prises ou des objectifs à atteindre.

Après avoir examiné les mesures de sauvegarde, l'organe compétent peut formuler des propositions qui permettront à l'Etat de bénéficier d'un certain nombre de recommandations destinées à trouver une solution à ses difficultés. Ce qui est caractéristique, c'est la volonté, au-delà des règles formelles et rigides, d'arriver à un accord, fût-il limité, plutôt qu'à pas d'accord du tout. La technique utilisée, est basée sur des consultations devant amener l'Etat à revenir progressivement à une application normale de la disposition suspendue (2).

---

(1) Selon P.JASINKI, il s'agit d'un mécanisme de surveillance mutuelle institué entre les Etats membres dans le but d'assurer un meilleur respect de la légalité des Codes de l'O.C.D.E. Tout au long de la procédure, l'organisation utilise ainsi la défense des intérêts nationaux comme un moyen de sauvegarder l'intérêt général et permet ainsi au Comité de se placer éventuellement en position d'arbitre. op.cit.p. 108.

(2) article 19-2 de l'A.E.L.E., article 28-2 du M.C.C. ou article 18-2 de la Z.L.E.I.G.B.

En quelque sorte, cette possibilité d'action de l'organisation, amène l'Etat en cause à justifier sa conduite d'une manière ou d'une autre, puisqu'au moment de l'élaboration de la recommandation, il sera conduit à défendre son point de vue devant les instances compétentes.

Cette investigation est particulièrement importante,lorsque les mesures prises unilatéralement par l'Etat ne sont pas jugées conformes à l'accord (1). Dans cette hypothèse, l'article XII du G.A.T.T. prévoit que dans ce cas, il y a lieu d'indiquer les points de divergence qui existent et l'organe compétent pourra conseiller certaines "modifications appropriées" (article XII 4c). Si l'incompatibilité est jugée sérieuse et pouvant entraîner un préjudice, l'organe compétent en avisera l'Etat et lui fera des recommandations appropriées destinées à assurer le respect dans un délai déterminé des dispositions en cause.

Si l'Etat ayant causé un préjudice ne respecte pas la recommandations dans le délai fixé, il peut être alors possible, pour l'Etat dont le commerce est atteint par ces restrictions,de demander à être relevé de toute obligation de l'Accord général, envers cet Etat.

Victime d'un préjudice, l'Etat concerné peut par conséquent, se voir autoriser par les Parties Contractantes à ne pas appliquer provisoirement l'Accord (2).

L'Etat peut également,si son commerce est touché,demander aux Parties Contractantes, d'inviter l'Etat qui applique des restrictions incompatibles avec les articles XII et XIII de l'Accord,

---

(1)Ainsi en 1964, la taxe britannique de 15 % sur les importations n'a pas été jugée conforme à l'Accord général.
Le G.A.T.T. a contesté le bien fondé du recours à l'article XII. Par une résolution du 18.12.1964, le Conseil du G.A.T.T. invite la Grande-Bretagne à lever les restrictions instituées.

Sur ce point, voir T.FLORY, op.cit.p. 32.

(2)Cette possibilité de dérogation se rapproche sensiblement de l'exception d'inexécution.

à entrer en consultations avec celles-ci.

Elles peuvent se dérouler, si les pourparlers engagés entre les Etats n'ont pas pu aboutir.

A ce moment là, les Parties Contractantes disposent du pouvoir de recommander le retrait ou la modification des restrictions, si aucun accord ne s'est réalisé et s'il en résulte un préjudice ou une menace de préjudice pour le commerce de l'Etat qui a engagé cette procédure.

Dans l'examen des restrictions, les Parties Contractantes, doivent tenir compte de "tout facteur extérieur spécial" pouvant atteindre le commerce de l'Etat appliquant les restrictions (1).

Dans le cadre des deux Codes O.C.D.E., si l'organe parvient à la conclusion que l'Etat en question, n'est pas fondé à se prévaloir de l'article 7 ou ne satisfait pas aux conditions de cet article, il peut poursuivre des consultations en vue d'amener cet Etat à respecter le Code. Si malgré cela, l'Etat continue à se prévaloir de ces dispositions, et si l'organe compétent maintient sa position, la situation de cet Etat fera l'objet d'un examen par un organe spécial ou selon toute procédure pouvant être choisie de façon exceptionnelle" (article 13 f ii).

L'article XIX du G.A.T.T. se contente en cas de désaccord entre les intéressés de permettre aux Etats lésés de suspendre les concessions et obligations équivalentes après un certain délai (article XIX-3a).

L'article XII du G.A.T.T. se borne à prévoir, un examen annuel des restrictions existantes (article XII-4b).

En outre, si les restrictions à l'importation présentent un caractère "durable et étendu", qui serait l'indice d'un déséquilibre général, de nature à diminuer le commerce international, les Parties Contractantes peuvent alors, entamer des discussions

---

(1)Voir Index analytique op.cit.p. 73.

pour examiner la possibilité d'utiliser d'autres moyens.

Ces mesures peuvent être prises par les Etats dont la balance a tendance à être déficitaire, ou par ceux qui ont une balance exceptionnellement positive, afin de faire disparaître les causes fondamentales du déséquilibre.

Le F.M.I. est d'ailleurs chargé d'émettre des conclusions sur le niveau des réserves monétaires de l'Etat demandeur. Cette prise de position doit être acceptée par les Parties Contractantes (article XV-2).

En conclusion de ces développements, on remarquera que le caractère unilatéral des mesures de sauvegarde prises par les Etats n'empêche en rien un contrôle relativement élaboré de se manifester.

La procédure minutieuse et détaillée établie par les Codes de l'O.C.D.E. en fournit la preuve évidente (1).

Juridiquement, l'Etat membre peut prendre lui-même les mesures de sauvegarde. Mais en fait, le contrôle institué par les articles 13 et 15 est tellement poussé et les justifications à fournir sont si contraignantes, que l'organisation dispose en partie d'un pouvoir de codécision puisqu'elle peut, notamment, juger qu'un Etat n'est pas fondé à se prévaloir de l'article 7 (art.13 fi) et l'amener ainsi à modifier les mesures de sauvegarde déjà prises.

---

(1) Généralement, l'O.C.D.E. ne publie pas ses décisions et délibérations. Cependant dans son rapport de 1971, le Secrétaire Général signale que la Finlande, la France, la Suède et les Etats-Unis se sont prévalus des clauses dérogatoires ou ont indiqué qu'ils avaient l'intention de maintenir leur recours. Le Danemark et le Royaume-Uni, est-il précisé, ont pu mettre fin à leur recours aux clauses dérogatoires. Rapport du Secrétaire Général de l'O.C.D.E. 1971. p. 27.

2 - Les mesures de sauvegarde, actes unilatéraux de l'organisation.

Le contrôle revêt dans ce cadre une autre dimension : l'octroi de mesures de sauvegarde dépend de l'organe prévu par l'accord.

Avant d'accorder son autorisation, cet organe va exiger de l'Etat demandeur des justifications circonstanciées et des informations précises, avant de donner son consentement.

L'Etat membre se trouve ainsi placé en position de demandeur, la charge de la preuve lui incombe.

Il lui appartient de fournir les éléments appropriés pour être en mesure de convaincre l'organisme dispensateur des mesures de sauvegarde.

Cette situation donne à ce dernier la possibilité d'un contrôle inquisitorial assez étendu.

En pratique, il convient de tempérer quelque peu ce schéma. Les Etats membres, quelle que soit l'organisation à laquelle ils appartiennent ont parfois tendance à prendre unilatéralement des mesures non conformes au traité ou à l'accord en sachant très bien que l'organe compétent, désireux de colmater une brèche dans l'édifice, tentera de trouver toutes les justifications nécessaires pour couvrir les mesures nationales ainsi prises.

Le but recherché est de les légaliser, en les faisant entrer dans l'ordre juridique régi par l'accord, pour ainsi pouvoir mieux les contrôler (1).

---

(1)Un exemple, à cet égard, fort instructif,concerne les mesures françaises du mois de juin 1977 destinées à freiner les importations de textile d'Afrique et d'Asie.
Mises devant le fait accompli, les autorités communautaires ont arrêté des règlements reprenant partiellement puis élar-

./.

De plus,la plupart des organes chargés d'octroyer les autorisations et de suivre leur utilisation, ne sont pas des organes indépendants des Etats. Ce sont des organes où ces derniers siègent ensemble et décident, selon des procédures et des règles préétablies.

L'Etat demandeur qui sollicite des mesures de sauvegarde, siège évidemment au sein de cet organe. Il est à la fois juge et partie, juge parce qu'il participe à la décision, partie parce qu'il sollicite une autorisation.

Cette situation assouplit quelque peu le fonctionnement du système,sans pour autant forcément affaiblir systématiquement la rigueur du contrôle,durant cette phase.

Aussi une distinction apparaît nécessaire dans l'exposé de ces développements. Les modalités du contrôle présentent une nature différente, selon que l'organe qui en est chargé,appartient à une organisation qui poursuit des finalités de coopération ou d'intégration.

La structure institutionnelle et les organes chargés du contrôle, ont selon le cas,des compétences très différenciées. Dans les accords,à base d'intégration, un organe constitutionnellement indépendant des Etats,est en principe prévu,accompagné d'autres organes,comme dans les Communautés européennes (1).

Tandis que dans les accords à base de coopération,la structure prévue est nettement plus légère et plus souple.

Pour ces raisons,ils est utile d'analyser séparément le contrôle du déclenchement,selon le type d'organisation.

...gissant les mesures nationales françaises et s'étendant,à toute la Communauté. Bull.C.E.E. 1977 N° 7-8, pp.77-78.

De même lorsque la Commission a tardé à renforcer son plan anticrise dans la sidérurgie, la France a menacé de prendre des mesures nationales en décembre 1977.

Les autorités communautaires ont rapidement réagi et préféré étendre les mesures dirigistes de sauvegarde. Décision de la Commission du 28.12.1977 J.O.L.31.12.1977.1.

(1)Il ne faut pas accorder à cette distinction une rigidité et une portée absolues.La pratique, à cet égard,est révélatrice.

1. Dans les organisations à base de coopération.

La différence entre les organisations à base de coopération et celles à base d'intégration ne réside, pas uniquement dans la finalité poursuivie par celles-ci. Certaines organisations à base de coopération peuvent poursuivre des fins d'intégration mais les moyens institutionnels et normatifs peuvent faire défaut (A.L.A.L.C., Groupe andin et dans une certaine mesure seulement, le Benelux). La justification de la différenciation, réside dans les procédures de contrôle établies par la charte constitutive de l'accord et dans l'efficacité des moyens d'intervention dont disposent les organes compétents.

Il est significatif de constater que dans les organisations à base de coopération, l'organe prévu par l'accord est le plus souvent unique et qu'il est composé des représentants des Etats membres. Ceux-ci agissent sur instruction de leurs gouvernements et règlent très souvent, les problèmes juridiques et institutionnels par des procédures diplomatiques, consistant en des bons offices, voire en une médiation entre les Etats membres. Les décisions sont prises fréquemment sur la base de l'équité par un organe dépendant qui est à la fois juge et partie. De plus, le texte de l'accord est parfois accordé à la réalité existante, c'est ce que certains diplomates qualifient d'opération visant à : "twist the treaty", le droit est modelé et adopté selon les nécessités du moment (1).

---

(1)Il ne s'agit pas d'une technique d'assouplissement du droit mais au contraire d'une interprétation basée sur une finalité établie a priori et qui consiste à tenir largement compte de considérations extra-juridiques. Cependant, il ne faut pas généraliser cette pratique, elle reste limitée à certains évènements. Si dans les organes à base de coopération, on remarque l'absence de sanctions systématiques contre les manquements des Etats, des contrepoids existent et limitent l'usage de ce procédé, ne serait-ce que par l'existence des autres Etats membres.

Il paraît utile de déterminer les raisons qui président dans les accords de base de coopération, à confier l'utilisation de certaines clauses de sauvegarde à un organe prévu par l'accord.

Malgré l'absence de finalité intégrationniste, de tels accords établissant une zone de libre-échange ou une union douanière, réalisent sectoriellement une certaine intégration du fait de l'instauration de la libre circulation des marchandises ou de la mise en place d'un tarif douanier commun avec les moyens juridiques appropriés. Les clauses de sauvegarde ainsi concernées sont précisément celles qui ont pour tâche de protéger les secteurs transférés à l'organisation par les Etats membres.

De ce fait, ces clauses de sauvegarde concernent pour la plupart les difficultés sectorielles (1).

A. Les organes diplomatiques sont chargés du contrôle.

La plupart des organes chargés du contrôle sont composés de représentants des Etats membres, dûment mandatés par leurs gouvernements respectifs.

Ce qui frappe dans l'agencement institutionnel de ces accords, c'est l'absence déjà relevée d'un organe indépendant des Etats membres pour ne pas parler d'un organe juridictionnel ou parlementaire à vocation consultative (2).

---

(1) article 20 de l'A.E.L.E., article 79 de l'Accord de Carthagène, article 16 du Projet d'Accord maghrébin, article 23 de l'A.L.A.L.C.
Par contre, la clause de sauvegarde de la balance des paiements reste presque toujours de la compétence des Etats membres.

(2) L'A.E.L.E. connait, de facto, une réunion annuelle informelle des parlementaires des pays membres à l'occasion des sessions du Conseil de l'Europe. Depuis 1974, cette réunion se tient spécialement à Genève. Voir Rapport année 1974-1975 p.25
L'Accord de Carthagène institue un Conseil (Junta) chargé

./.

Sous des appellations diverses, sont prévus des organes composés de représentants des Etats membres : Conseil pour l'A.E.L.E. et pour le Projet d'Accord maghrébin, Conférence des Parties Contractantes pour l'A.L.A.L.C. (qui a d'ailleurs délégué le droit d'arrêter les mesures de sauvegarde à un autre organe qui lui est rattaché : le Comité exécutif permanent), Parties contractantes dans le cadre du G.A.T.T., Comité de Direction pour l'U.D.E.A.C. L'Accord de Carthagène attribue la compétence à la Junte, qui bien qu'autonome à certains égards;est un organe responsable devant l'organe composé des représentants des Etats membres : la Commission.

B. Les modalités du contrôle

On trouve trois clauses ou mécanismes qui ne prévoient formellement rien dans le domaine des modalités du contrôle : l'ar-

---

...d'agir uniquement en fonction des intérêts de la sous région (article 3) mais il est responsable devant l'organe composé des représentants des Etats membres. Une Cour de justice est également prévue et devrait entrer en fonction.

Il faut faire une place à part au Benelux qui comprend un Conseil interparlementaire consultatif,un Conseil consultatif économique et social,un Collège arbitral qui connait des différends entre Etats membres et une Cour de justice chargée de l'unification du droit par l'établissement de l'unité de la jurisprudence. Voir W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH :"Les organisations régionales internationales".Fascicule I op.cit.pp.231-238. Malgré cela le Benelux se situe plutôt parmi les organisations à base de coopération malgré les apparences qui peuvent être différentes : il n'y a pas de transfert de souveraineté, le Benelux n'est pas doté d'organes supranationaux et n'a pas la personnalité juridique internationale.

Voir sur ce point : le rapport de J.V. LOUIS au IX^{e} Congrès international de droit comparé (Téhéran 27-9 au 4-10-1974). Rapports belges p. 323. "Les techniques d'intégration internationale et régionale dans le monde".

ticle 31 de l'A.E.L.E., l'article XXV du G.A.T.T. et l'article 41 de l'U.D.E.A.C. De la logique de la structure et des procédures de ces accords, on peut déduire, néanmoins, que l'organe compétent est en mesure d'exercer son contrôle sur les modalités d'application des mesures de sauvegarde, même s'il n'est pas explicitement prévu.

Les autres clauses et mécanismes prévoient un contrôle devant être exercé par l'organe compétent. Ainsi, les clauses de sauvegarde prévues par la Convention de Montevideo établissent les modalités de contrôle précises et détaillées.

La procédure instituée sur la base de l'article 23 du Traité de Montevideo par la Résolution 219 (VII) instaure un contrôle relativement strict vis à vis des Etats désireux de bénéficier de mesures de sauvegarde.

La phase initiale de la procédure permet de constater que l'Etat demandeur doit fournir des indications précises et vérifiables : il doit indiquer quelles mesures il estime nécessaires, conformément aux dispositions de l'article 23 du Traité.

L'étude de la demande par le Comité représente une étape extrêmement importante. L'Etat demandeur doit attendre l'aboutissement des investigations du Comité pour bénéficier d'une autorisation.

Pendant la phase d'octroi des mesures de sauvegarde, le contrôle de l'application des mesures définies et autorisées par le Comité, ne cesse pas. De même, lorsque la période de validité de l'autorisation prend fin, le Comité intervient directement pour constater que les mesures de sauvegarde ont bien été abolies.

Les mécanismes de contrôle institués aux différentes phases sont le reflet d'une structure dépassant la simple finalité de coopération interétatique. Les Etats membres sont soumis à un pouvoir supranational même si celui-ci n'est pas l'émanation d'un organe indépendant.

Par contre, la Convention de Stockholm, le Pacte Andin ou le Projet d'Accord maghrébin, fournissent peu de précisions sur

les modalités du contrôle du déclenchement. A défaut d'une réglementation interne, les dispositions de ces différents accords régissent exclusivement la matière.

L'article 20 (nouvelle rédaction)de l'A.E.L.E. se borne à préciser qu'un Etat membre "peut, s'il y est autorisé par une décision préalable du Conseil, appliquer des mesures de sauvegarde". De même, l'article 15 du Projet d'accord maghrébin prévoit que "l'Etat en question peut s'adresser au Conseil en vue d'être autorisé à déroger".

Dans la pratique, lorsqu'un Etat demande à bénéficier de ces dispositions, le Conseil, sans y être explicitement obligé, entreprendra, vraisemblablement de contrôler si les conditions de mise en oeuvre sont réunies. Cela découle, indiscutablement de la logique des clauses de sauvegarde et des accords dans lesquels, elles sont insérées.

2. Dans les organisations à base d'intégration.

Les caractéristiques des règles juridiques régissant le droit des organisations à base d'intégration sont suffisamment connues et ont été fréquemment évoquées (1).

Aussi, il n'est pas nécessaire d'en faire une présentation détaillée. Il peut être utile de signaler qu'en ce qui concerne le contrôle, l'intensité de celui-ci, permet de dégager le degré effectif d'intégration atteint. Il s'agit par conséquent d'un critère extrêmement important, quant à ses conséquences.

---

(1)Sur ce point, par exemple voir P.PESCATORE, "Le droit de l'intégration". Sijthoff, La Haye, 1972.

A. La répartition des compétences.

La question de la répartition des compétences se pose à un double niveau. En premier lieu, à celui de la répartition entre les Etats membres de l'accord et les organes de l'accord. En second lieu, au niveau de la répartition de ces compétences entre les organes de l'accord.

1. La répartition des compétences entre les Etats membres et les organes issus de l'accord.

Cette question apparemment technique mérite d'être replacée dans sa problématique générale car elle permet une analyse plus précise des rapports juridiques complexes qui s'établissent, en cette occasion, entre les Etats membres et les organes créés par l'accord international.

Dans la doctrine, ce sont principalement les écrits de G. Scelle qui ont donné un éclairage nouveau à la question.

G.Scelle face à "l'organisation institutionnelle défaillante des ordres juridiques internationaux" proposait comme succédané à cette situation "la loi du dédoublement fonctionnel"(1).

Tout Etat dans la situation du droit international classique possède compétence pour réaliser ce droit. Il agit ainsi comme "organe de l'ordre juridique international".

Après avoir ratifié un accord comprenant nécessairement des limitations de souveraineté, un Etat agit également,si l'on

---

(1)G.SCELLE "Manuel de droit international public" p.22. Domat-Montchrestien. Paris 1948. Voir aussi son étude parue dans les Mélanges H.WEHBERG :"Le phénomène juridique de dédoublement fonctionnel" pp. 324-342. V.Klostermann. Francfort /Main 1956.

suit le schéma de G. Scelle, comme agent d'exécution du droit crée par cet accord.

Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait qu'au préalable cet Etat ait transféré à l'organisation issue de l'accord des compétences dont il se serait déssaisi (1).

La doctrine est profondément divisée sur la question du transfert de compétences, particulièrement dans le cadre des traités instituant la C.E.C.A. et la C.E.E. Selon P. Reuter, le traité C.E.C.A. a réalisé des transferts de compétence dans l'ordre législatif, qui "marquent le transfert d'une véritable compétence gouvernementale à la Communauté" (2). Pour d'autres auteurs, les Etats n'ont pas opéré de transfert de compétences, ils ont pris l'engagement de ne pas agir dans le domaine de la C.E.C.A.(3) En fait, il semble bien qu'il y ait à la fois transfert de compétences et création de compétences nouvelles au profit de la Communauté (4).

Lorsqu'un Etat bénéficie de mesures de sauvegarde accordées par un organe issu de l'accord, son rôle est relativement peu important, si ce n'est pour prendre l'initiative du processus de déclenchement et pour les utiliser ensuite sous le contrôle de l'organe compétent.

La Cour de Justice des Communautés européennes confirme cette théorie. Dans l'hypothèse où une clause de sauvegarde, mise

---

(1)V. CONSTANTINESCO, op.cit. pp.236-251.

(2)P.REUTER op.cit.pp.98-99. D'autres dispositions restreignent la souveraineté des Etats, notamment la fixation de règles limitatrices de l'exercice par les Etats membres de compétences pour lesquelles ils possédaient avant pleine liberté. Cité par R.KOVAR op.cit.pp. 205-206.

(3)Cité par R.KOVAR op.cit.p. 208. Il s'agit de la thèse de R. MONACO et de SERENI.

(4)R.KOVAR, op.cit.p. 209. Dans le même sens V.CONSTANTINESCO op.cit.pp. 249-250.

en oeuvre par l'organisation, doit faire l'objet pour son utilisation d'une collaboration de l'Etat concerné pour la fourniture de renseignements et de données statistiques, il faut examiner si cet Etat dispose d'une éventuelle marge d'appréciation. S'il ne dispose d'aucune marge, la responsabilité de l'opération appartient entièrement à l'organe issu de l'accord (1).

La Cour a tenu à préciser que la Commission est seule compétente pour apprécier la situation et que "les autorités nationales ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation quant à la délivrance des titres et aux conditions auxquelles il est donné suite aux demandes des intéressés." (2) Selon V. Constantinesco, les Etats ont perdu leurs compétences dans ce domaine, ils ne peuvent prendre que des mesures nationales d'exécution (3). En effet, la perte de compétences étatiques dans le cadre de mesures de sauvegarde autorisées par un organe compétent, est définitive, l'intervention de la légalité exceptionnelle, n'entraîne pas un retour même provisoire à une quelconque compétence des Etats.

Dans une autre espèce, la situation était moins claire, un Etat avait été à l'origine d'une illégalité et celle-ci avait été à l'origine d'un dommage. La Commission en n'usant pas de ses pouvoirs pour éliminer cette illégalité, comme elle en avait la possibilité, devenait de ce fait, elle aussi responsable du dommage, conformément à la jurisprudence établie par l'arrêt Vloeberghs (4). Par conséquent, il y avait deux illégalités qui

---

(1) Arrêt du 13.5.1971. Affaires jointes 41-44/70. Fruit Company contre Commission. Rec.1971.422 et conclusions de l'avocat général pp. 432 et 433 et V.CONSTANTINESCO, op.cit.p. 251.

(2) Arrêt du 13.5.1971. Affaires jointes 41-44/70. NV International Fruit Company et autres contre Commission des Communautés européennes. Rec. 1971. 422-423.

(3) V. CONSTANTINESCO, op.cit.p. 251.

(4) Affaires jointes 9 et 12-60 Rec.1961. 475.

avaient conduit à la réalisation du même dommage.

Chaque personne morale, relevant de deux ordres juridiques différents, encourrait une responsabilité propre dans l'ordre juridique dont elle relevait (1).

Dans cette hypothèse, l'Etat membre avait puis les mesures de sauvegarde illégales comme il en était compétent. Il pouvait le faire sous le contrôle d'un organe communautaire, qui disposait d'un pouvoir très étendu : celui de faire disparaître l'acte national. Incontestablement, le dernier mot pouvant revenir à la Commission, l'Etat, bien que disposant d'une certaine marge d'appréciation limitée dans le temps, restait subordonnée aux prescriptions édictées par les normes communautaires.

L'Etat a bénéficié d'une rétrocession purement temporaire de compétence dans les limites du traité et sous le contrôle d'un organe communautaire.

---

(1)Arrêt du 14 7.1967. Affaires jointes 5, 7 et 13 à 26-66. Kampffmeyer et autres contre Commission. Rec.1967. 360-361.Dans une affaire 24-66 bis, une requérante a demandé à la Cour de Justice d'interpréter les arrêts rendus par la Cour dans les affaires jointes 106 et 107-63 et 5, 7, et 13 à 24-66. Dans son arrêt du 14.7.1967, la Cour avait rejeté la conclusion de cette requérante parce qu'elle n'avait pas suffisamment précisé le dommage subi. Devant le juge national, la requérante a pu prouver qu'elle avait subi un dommage du fait de la décision de la Commission du 3.10.1963. Devant le Bundesgerichthof, le gouvernement fédéral allemand demande la révision d'un arrêt rendu par une autre juridiction nationale.

Aussi la requérante demande à la Cour de préciser par une décision complémentaire en vue d'interpréter l'arrêt du 14.7.1967 si les principes arrêtés par la Cour quant à l'obligation de vigilance de la Commission et des Etats membres dans l'adoption de mesures de sauvegarde "ont force contraignante pour les juridictions nationales allemandes". La Cour se refuse à préciser les effets contraignants pour les procédures judiciaires nationales parallèles. Elle estime que les procédures se déroulent entre parties différentes et que les précisions demandées ne concernent pas la portée de cet arrêt. Arrêt du 13.12.1973. Affaire 24-66 bis. Getreide Handel/Commission. Rec. 1973. 1599.

Pour en revenir au traité C.E.E., la plupart des clauses de sauvegarde prévoient que l'organe communautaire est compétent pour donner des autorisations de prendre des mesures de sauvegarde : article 73, article 107, article 108, 115 et 226. Il en va de même pour les mécanismes pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde : article 46, 103 et 235.

Les articles 44, 46, 70, 73, 109 et 115 prévoient,selon des modalités diverses, un partage des compétences entre les Etats et les organes compétents. Les articles 73, 109 et 115 permettent, en effet, aux Etats membres de prendre eux-mêmes des mesures de sauvegarde, en cas d'urgence. Cependant le Conseil dispose d'un pouvoir de réformation des mesures prises par les Etats. Il peut décider de leur modification ou de leur suppression. Quant aux articles 44 et 46 qui ne sont pas des clauses de sauvegarde, mais des mécanismes pouvant servir de base, on remarque à leur sujet un partage de compétences : les critères de fixation des prix minima sont établis par l'organe compétent et les Etats sont chargés de l'application du système. De même, pour l'article 46, la taxe compensatoire est fixée par la Commission mais les Etats ont le droit de l'appliquer.

Dans le cadre des règlements agricoles du droit dérivé,il arrive très fréquemment que les clauses de sauvegarde prévoient que l'organe compétent décide de la délivrance de titres d'importation et que les Etats sont chargés de la délivrance de ce titre aux importateurs, selon certaines modalités, fixées par le règlement lui-même (1).

---

(1)Voir par exemple le Règlement (C.E.E.)N°459/70 de la Commission du 11 mars 1970 arrêtant les mesures de sauvegarde à l'importation de pommes de table. J.O. L.12.3.1970. 20.

2. La répartition des compétences entre les organes.

Dans les traités instituant les trois Communautés européennes, on trouve le schéma institutionnel déjà évoqué : deux organes à vocation législative et exécutive : le Conseil et la Commission (Haute Autorité dans le traité C.E.C.A.). En second lieu, une assemblée parlementaire aux fonctions de contrôle assez réduites et un organe juridictionnel dont le rôle est fondamental dans la régulation des activités des institutions et des Etats membres.

Les deux premiers organes, le Conseil et la Commission voient leurs rapports définis par chaque traité, qui institue un aménagement propre de répartition des compétences.

Pour ce qui est des clauses de sauvegarde, du traité C.E.C.A., l'organe décisionnel est en principe la Haute Autorité (articles 37, 58) mais celle-ci doit, soit procéder à la consultation du Conseil (article 37) soit, parfois, en obtenir l'avis conforme, ce qui revient en fait à un déssaisissement de compétence au profit du Conseil. Dans certains cas, la Haute Autorité n'est chargée que de saisir le Conseil pour lui proposer les mesures nécessaires (article 59).

De plus, si la Haute Autorité refuse de donner suite à une demande d'un Etat membre, ce dernier peut saisir la Cour de justice, laquelle peut annuler le refus implicite ou explicite de reconnaître l'existence d'une situation de crise (article 37).

Si la Haute Autorité ne prend pas l'initiative d'établir un régime des quotas, un Etat membre peut saisir le Conseil. Celui-ci peut prescrire à l'unanimité à la Haute Autorité, l'instauration d'un régime de quotas (article 58). De même, en cas de pénurie, le Conseil peut être alerté directement par un Etat membre à défaut d'initiative de la Haute Autorité (article 59).

Ces quelques exemples montrent que la compétence de principe attribuée à la Haute Autorité est fréquemment remise en cause par un certain nombre de garde-fous destinés à garantir les

droits et les intérêts des Etats membres.

Le traité C.E.E. attribue à la Commission le soin de gérer le système des clauses de sauvegarde (1). Selon le rapport du Comité intergouvernemental pour le Marché commun et l'Euratom, on voit mal comment, "l'administration des clauses de sauvegarde pourrait être soumise à un vote des gouvernements : l'unanimité permettrait un veto ou des marchandages, la majorité pourrait traduire une coalition d'intérêts plutôt qu'une reconnaissance objective du droit. Pour ces deux raisons, la création d'un organe doté d'une autorité propre et d'une responsabilité commune apparaît indispensable" (2).

La doctrine fait d'ailleurs très souvent le lien entre les pouvoirs de la Commission en matière de clauses de sauvegarde et le fait qu'elle soit chargée de veiller au respect de la légalité communautaire.

En effet, la Commission "gardienne des traités" représente selon W. Much, de la meilleure façon, l'intérêt communautaire : "elle est la mieux qualifiée pour apprécier la mesure dans laquelle la défense des intérêts nationaux en péril se concilie avec cet intérêt. Peut-être aussi est-elle mieux à l'abri des marchandages auxquels la discussion des mesures de sauvegarde à accorder à un Etat pourrait donner lieu au Conseil"(3).

Le traité de Rome donne le plus souvent compétence à la Commission pour accorder aux Etats le droit de prendre des mesures de sauvegarde : articles 73, 107, 108, 115 et 226. Dans certains cas, le Conseil dispose d'un pouvoir de révocation (4) des actes

---

(1)Voir R.KOVAR :"La Commission gardienne des traités" op.cit. pp.66 à 83.
R. MUCH :eod.loc. pp.101 à 108.

(2)Cité dans les "Novelles" op.cit.N°597, p.700.

(3)W. MUCH op.cit.p.105. Voir aussi R.KOVAR, eod.loc.p.67.

(4)Il s'agit donc d'un pouvoir de substitution.Un organe étant doté d'une compétence de principe, l'autre d'une compétence qu'il lui appartient d'exercer au cas où il le juge opportun.

de la Commission : article 108, dans d'autres cas, l'Etat qui a pu prendre des mesures en cas d'urgence peut voir ces mesures modifiées ou supprimées par la Commission : articles 73 et 115, ou par le Conseil; articles 70 et 109. Dans un cas même, le Conseil peut annuler ou modifier la décision de la Commission (article 108-3).

Les domaines régis par les clauses de sauvegarde, permettant aux Etats de voir leurs mesures révoquées ou celles de la Commission modifiées ou annulées par le Conseil, touchent pratiquement tous la libre circulation des capitaux ou les problèmes de la balance des paiements (1).

Par contre, les mécanismes pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde, prévoient aussi bien la compétence du Conseil (articles 44, 93-2 c, 103 et 235) que celle de la Commission (articles 46, 89 et 91) et cela sans pouvoir de révocation d'un organe vis à vis de l'autre ou d'un organe vis à vis d'un Etat membre.

On constate au niveau de la répartition des compétences entre le Conseil et la Commission, que le mécanisme d'octroi des mesures de sauvegarde reste profondément communautaire et se trouve toujours placé sous la responsabilité d'un organe communautaire d'un bout à l'autre du processus dérogatoire.

Le Parlement européen comme nous le verrons dans le domaine du contrôle ne possède que fort peu d'attributions. Par le biais des questions écrites ou orales, ou de débats, il peut participer, dans une certaine mesure, au processus de contrôle.

La Cour de Justice détient de par les traités C.E.C.A. un certain nombre de compétences juridictionnelles qui seront étudiées de manière spécifique.

---

(1) Dans le cadre du droit dérivé en matière agricole ou des accords commerciaux, on trouve très fréquemment de tels mécanismes.

B. Les compétences des organes.

L'organe compétent dispose du pouvoir de contrôler les demandes dont il est saisi.

L'Etat demandeur se place ainsi en position de subordination. Il doit fournir les données nécessaires à la Commission concernant la situation dangereuse de manière à pouvoir justifier le recours à des mesures de sauvegarde.

Le plus souvent la représentation permanente de l'Etat demandeur à Bruxelles adresse un télex à la Commission sur la base d'instructions du ministère des affaires étrangères.

Ensuite, un dossier est adressé par l'Etat à la Commission dans lequel figurent le maximum de renseignements chiffrés soutenant la demande. La Commission entreprend de son côté ses propres investigations (1) et peut toujours demander des éclaircissements et des informations supplémentaires à l'Etat.

A ce moment, la Commission est en mesure de contrôler les demandes étatiques. Dans certains cas, il arrive qu'elle rejette des demandes de recours à des mesures de sauvegarde.

1. Le contrôle des demandes étatiques.

Ce contrôle fait partie de la compétence d'autorisation de la Commission. La phase du déclenchement nécessite la vérification par l'organe chargé de délivrer l'autorisation, de la réalité

---

(1)La Commission ne dépend pas des Etats pour suivre l'évolution économique détaillée des Etats membres. Elle dispose de services propres et étoffés susceptibles de lui fournir des informations indépendantes. Cette situation est fondamentale pour permettre à l'exécutif communautaire de remplir sa mission en défendant l'intérêt communautaire.

des faits, de leur réelle gravité et de l'exacte interprétation tirée de l'adéquation de la situation, aux principes juridiques régissant l'utilisation de la clause de sauvegarde.

a) Le contrôle des faits

Il s'agit d'une vérification de la réalité matérielle des données de la situation. Si un Etat soutient, par exemple,que les importations d'automobiles ont progressé en un an de 80%, la vérification ne soulève, en principe, aucune difficulté. Les courants d'échanges entre les Etats membres sont relativement bien connus et suivis.

L'obligation qui repose sur la Commission de contrôler les faits, trouve son fondement dans les traités eux mêmes.

La Commission, on le sait, est gardienne des traités et donc de la légalité communautaire. L'article 190 enjoint à la Commission de motiver ses décisions. Il en résulte que l'obligation de motiver, entraîne nécessairement une vérification des faits par l'exécutif communautaire.

De plus, les clauses de sauvegarde, elles-mêmes, obligent la Commission à contrôler les faits, car il s'agit d'une opération indispensable à l'établissement des conditions de mise en oeuvre.

Les obligations contenues dans les clauses de sauvegarde au niveau de la motivation dérivent des exigences établies par les différents principes que la Commission doit respecter : principe d'adéquation des moyens aux fins ou principe de proportionnalité.

b) Le contrôle de l'interprétation des faits.

Ce contrôle est nettement plus délicat car il porte sur l'appréciation que l'Etat a tiré de la situation en interprétant ces faits. L'Etat constate les faits et opère une qualification correspondant à tel type de situation économique prévue par la clause de sauvegarde. Il incombe à la Commission d'opérer la vérification du bien fondé de l'interprétation tirée par l'Etat. Cette opération n'est pas des plus simples car elle impose à la Commission l'exercice d'une appréciation sur des faits et circonstances économiques. Elle en a d'ailleurs parfaitement le droit.

L'exécutif communautaire est éventuellement amené à trancher parmi les différentes conceptions économiques existantes. Lorsque l'Etat demandeur fait état d'une difficulté grave consistant par exemple, en une diminution d'une production la Commission se base, pour admettre l'existence d'une situation dangereuse, sur l'évolution comparée de la production et des importations chez l'Etat demandeur.

Si les importations s'accroissent à un rythme régulier, compte tenu de la démobilisation tarifaire et douanière et si la production interne stagne ou baisse légèrement, la Commission ne considère pas qu'elle est en présence de difficultés graves.

Par contre, si parallèlement à une forte augmentation des importations dans un secteur, elle constate une baisse importante de la production de l'Etat demandeur, dans le secteur incriminé, cela suffit pour établir un lien de causalité justifiant le recours à une mesure de sauvegarde (1).

---

(1) Voir la décision de la Commission du 17.1.1963 concernant la France et portant sur les réfrigérateurs italiens. J.O. 13.2.1963.268. Les importations avaient subi une augmenta-

./.

Lorsqu'une telle évolution est accompagnée de fermetures d'usines et de licenciements, le doute n'est plus permis, les conditions sont réunies.

Si le déséquilibre de la balance des paiements d'un Etat membre est occasionné par une "accélération rapide du processus inflationniste" et une dépréciation marquée de la monnaie nationale entraînant l'économie du pays dans une confrontation avec des situations exceptionnelles, la Commission estimera que les conditions de mise en oeuvre des mesures de sauvegarde sont réunies (1).

Par contre, la Commission devrait rejeter des demandes de mesures de sauvegarde portant sur des importations dont le faible montant n'est pas susceptible d'entraîner une perturbation ou des difficultés graves (2). La Commission gardienne du traité doit à ce titre, veiller avec attention à la régularité

...tion de 600 % tandis que la production française baissant de 16 % et que les stocks d'invendus des années précédentes s'accumulaient. Voir aussi l'arrêt 13-63 du 17.7.1963. Rec. 1963. 358-359.

(1) Décision de la Commission du 8.5.1974 autorisant la République italienne à prendre certaines mesures de sauvegarde au titre de l'article 108 paragraphe 3 du traité C.E.E. J.O. L.152 du 8.6.1974.18. En l'occurrence, les difficultés ne s'étaient pas localisées à un poste de la balance des paiements. De plus, elles avaient un caractère durable : l'augmentation sensible des prix en Italie en 1974, le déséquilibre croissant entre l'offre et la demande, l'augmentation des importations en valeur, la récession intérieure, la chute des investissements et la fuite des capitaux étaient sans équivoque.

Dans cette décision, la Commission communautarise des mesures unilatérales italiennes prises sur la base de l'article 109. Cet article semble, d'ailleurs, utilisable pour affronter des excédents de la balance des paiements. Voir C.MAESTRIPIERI op.cit.pp. 139-140. et aussi R.QUADRI, op.cit.T.II p.877 et P.GORI op.cit.p. 183.

(2) Arrêt du 1.7.1965 Aff. 106-107/63 Toepfer Rec.1965. 525.
Arrêt du 23.11.1971 Aff. 62/70 W.Bock Rec. 1971.910.
Arrêt du 6.4.1976 Aff. 29/75 Kaufhof Rec. 1976.431.

du processus d'édiction des mesures de sauvegarde. Il lui incombe de contrôler scrupuleusement les demandes étatiques et particulièrement les motifs avancés par l'Etat demandeur (1).

2. Le rejet de demandes d'octroi de mesures de sauvegarde.

L'étude des quelques décisions négatives de la Commission, qui n'accordent pas satisfaction à une demande d'un Etat d'être autorisé à prendre des mesures de sauvegarde, présente un grand intérêt. Le caractère réduit du nombre de ces refus, n'enlève rien au fait que l'organe compétent n'hésite pas, si besoin en est, à ne pas donner satisfaction aux Etats membres. Il risque, par conséquent,soit de voir l'Etat victime du refus prendre des mesures nationales contraires au traité, soit de voir ce même Etat mener une lutte politique contre ses prérogatives attribuées par le traité.

On remarquera, que les décisions de rejet, dans le but, bien évident, de ne pas heurter la susceptibilité des Etats,ne sont pratiquement jamais publiées au Journal Officiel des Communautés européennes (2): elles sont simplement notifiées à l'Etat destinataire (3).

---

(1)Aff.29/75 Rec. 1976. 443.

(2)Les rapports généraux sur l'activité des Commissions en font cependant état.

(3)Juridiquement,une telle attitude ne peut pas faire l'objet de critiques :"la publication au Journal Officiel ne semble pas opportune" car de telles décisions n'ont aucune incidence sur le fonctionnement du marché commun et notamment sur le régime des échanges entre les Etats membres". Réponse de la Commission Question écrite de M.VREDELING 560/70. J.O.C. 5.5.1971.9. On trouve cependant un petit nombre de décisions de rejet prises sur la base de l'article 115 et publiées au J.O.C.E.ainsi la décision de la Commission du 22.12.1967 J.O. L.25.1.1968.3 (9000 kilos d'ananas de Malaisie pour une valeur de 19000 F.F.devaient être importés de France par l'Italie).

La plupart des décisions de rejet, sur lesquelles quelqu'écho ait filtré, concernent l'article 226 et sont localisées dans le temps, dans les années qui précèdent immédiatement la fin de la période de transition : 1967, 1968 et 1969.

Les raisons de cette localisation dans le temps sont mentionnées par la Commission elle-même : "dans une économie en expansion à l'intérieur d'un processus d'intégration, et compte tenu de l'état d'avancement et de réalisation de l'union douanière, il ne fallait pas chercher en premier lieu dans des mesures restrictives à l'importation la solution des problèmes de structure et de croissance qui se posent aux entreprises" (1). Ce qui motive en partie l'attitude de la Commission, c'est que dans les mois qui précèdent la fin de la période de transition (31-12-1969) et l'achèvement de l'union douanière (1-7-1968),il n'est pas opportun d'autoriser des mesures de sauvegarde, notamment pour des secteurs qui ont été isolés pendant de nombreuses années (plomb, zinc et soufre). Cependant la Commission a autorisé au cours de l'année 1969 des mesures de sauvegarde dans le secteur agricole (2). Ces mesures se justifiaient du fait de l'instabilité de certaines monnaies d'Etats membres(3).

Les décisions de rejet de la Commission se fondent sur des motivations différentes que l'on peut regrouper en trois catégories. La première concerne l'appréciation faite par la Commission de l'attitude de l'Etat bénéficiaire jusque là de

---

(1) 2e Rapport général sur l'activité des Communautés. 1968,p.38.

(2) Décision de la Commission du 8 mai 1969. J.O. L.9.5.1969.1.

(3) Décision de la Commission du 1.10.1969. J.O. L.4.10.1969.29. L'effet de ces mesures s'est poursuivi bien au delà de la fin de la période de transition. L'autorisation date cependant d'une période pendant laquelle l'article 226 pouvait être encore utilisé. Juridiquement, la distinction prend une grande importance.

mesures de sauvegarde. Par une décision du 20 mars 1968, la Commission a rejeté une demande italienne concernant le secteur du plomb et du zinc (1). Parmi les différentes causes motivant le rejet de cette demande figure notamment le fait que la réorganisation des secteurs en cause n'a pas été faite comme prévu. La deuxième catégorie de décisions de rejet, concerne les secteurs pour lesquels la Commission a estimé qu'il n'y avait pas de difficultés au sens de l'article 226.

Ainsi selon la Commission le secteur des panneaux stratifiés sur kraft n'a pas été touché comme l'exige l'article 226. Certes admet la Commission, les importations ont augmenté mais la production française est passée de 4,7 millions de mètres carrés en 1960 à 11 millions de mètres carrés en 1966. Les ventes des producteurs français sur le marché intérieur représentaient 81 % du marché en 1964 et 73 % en 1967 mais entre temps la consommation totale en France a augmenté de 24 %. Selon la Commission, l'industrie française est en mesure d'effectuer les adaptations nécessaires (2). De même, pour l'industrie de trituration des graines oléagineuses, la Commission a estimé qu'il n'y avait pas de diminution des activités des huileries italiennes ni de menace à court terme, les importations étant même en légère baisse (3). Pour les tissus de laine cardée, la Commission avait autorisé les Pays-Bas à prendre des mesures de sauvegarde. Par solidarité avec ce pays, la Belgique et le Luxembourg avaient fait une demande similaire. Celle-ci a été rejetée parce que ce secteur pour ces deux Etats semblait pour l'essentiel adapté à l'économie du Marché commun. La demande de la République fédérale a été rejetée pour d'autres motifs. Alors qu'aux Pays-Bas le ris-

---

(1)Rapport général 1968 p.36.
(2)Rapport général 1967. 47.
(3)Rapport général 1967. 47.

que d'une altération grave d'une situation économique régionale était réel, vu la concentration géographique des entreprises autour d'une ville, en R.F.A., ces entreprises étaient réparties sur tout le territoire national. La dernière catégorie regroupe une décision prise par la Commission qui rejette une demande au nom, notamment des intérêts des consommateurs. La Commission admet bien une différence de prix en faveur des réfrigérateurs italiens mais elle constate qu'au prix catalogue cette différence s'estompe et que les firmes nationales en compensation disposent sur place de la publicité, du service après vente et des habitudes de consommation. Par conséquent, même si un écart de prix subsiste, des mesures de sauvegarde iraient à l'encontre des intérêts des consommateurs (1).

En dernier lieu une abstention ou un rejet pourraient être contestés par une voie prévue par le traité (article 175) et faire l'objet de la part de la Cour de justice d'une constatation de violation du traité. Cela peut fournir matière à responsabilité pour l'organe auteur du refus illégal (2).

L'article 176 du traité C.E.E. précise d'ailleurs que l'institution doit prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice et que cette obligation ne préjuge pas de celle qui peut résulter de l'application de la responsabilité non contractuelle de la Communauté. Une cascade de recours peuvent se concurrencer et ce jusque devant les juridiction internes des Etats membres.

---

(1) Rapport général 1968 p. 36.

(2) En fait, l'article 175 ne permet pas de sanctionner une décision négative mais seulement un refus de statuer.

3. Le contrôle juridictionnel.

La spécificité du contrôle juridictionnel dans les Communautés européennes ne permet pas de séparer la présentation de ce contrôle en deux développements distincts. Celle-ci sera donc regroupée dans l'étude du régime juridique de l'application (1).

---

(1)Voir : Chapitre 2 "Le régime juridique de l'application". Section 2 "Le contrôle juridictionnel". p.325.

CHAPITRE 2 - LE REGIME JURIDIQUE DE L'APPLICATION

La phase de l'application des mesures de sauvegarde se révèle toute aussi importante que celle qui la précède immédiatement. Volontairement ou involontairement, l'Etat bénéficiaire de mesures de sauvegarde, risque de déformer par son application, le sens de ces mesures. Il importe, par conséquent,que soient institués des procédés facilitant le contrôle de la régularité de leur utilisation.

Le contrôle susceptible d'être opéré par un organe exécutif, est le seul qui puisse être systématique.

Par contre, le contrôle juridictionnel ou le contrôle effectué par une assemblée parlementaire, sont l'exception et ne peuvent ainsi porter que sur un nombre réduit de mesures de sauvegarde.

En effet, les particularités propres au contentieux juridictionnel ou au fonctionnement des assemblées parlementaires expliquent clairement cette situation.

SECTION 1 - LE CONTROLE PAR L'EXECUTIF.

Nous retrouvons ici, la distinction entre les mesures de sauvegarde actes unilatéraux de l'Etat et celles qui prennent la forme d'actes unilatéraux de l'organisation.

Les premiers ont permis à l'Etat d'arrêter de telles mesures, sans autorisation particulière, ce qui entraînera une vérification plus ou moins approfondie par un organe issu de l'accord.

Les autres découlent d'une autorisation obtenue par l'Etat demandeur.

Elle va conduire à une surveillance de l'application de ces mesures de sauvegarde par un organe prévu à cet effet.

1. Les mesures de sauvegarde, actes unilatéraux de l'Etat.

Le recours par l'Etat à des mesures de sauvegarde rend néanmoins possible le contrôle de leur application, par l'organe chargé de veiller à la régularité du processus d'édiction.

Les formes du contrôle sont susceptibles de varier. Il peut porter sur l'appréciation du fondement juridique retenu ou sur l'appréciation des mesures choisies, ou bien sur leur application.

Le champ de nos investigations se trouve pour ces clauses de sauvegarde, singulièrement réduit. Il s'agit d'organisations reposant, pour la plupart, sur la coopération interétatique et donc, en grande partie, sur la bonne volonté des Etats. Les décisions concernant l'application de mesures de sauvegarde par les Etats, lorsqu'il y en a, ne sont pas toujours publiées, ni accesibles, le G.A.T.T. et dans une certaine mesure l'A.E.L.E. faisant exception, à cet égard.

Les principes communs à ces différentes clauses de sauvegarde (1) sont les suivants : l'Etat doit respecter les limites édictées par la clause, il doit observer les prescriptions contenues dans celle-ci : prescriptions matérielles et prescriptions formelles. Le principe le plus fréquent est évidemment, le principe de proportionnalité ou d'adéquation des moyens aux fins (2).

Il figure explicitement ou implicitement dans la plupart de ces clauses de sauvegarde. A défaut de contrôle réellement organisé ou opéré, il appartient à l'Etat intéressé de le respecter.

Les Codes de libération de l'O.C.D.E. aménagent des modalités de contrôle particulièrement contraignantes, lorsqu'un Etat suspend, à titre conservatoire certaines mesures de libération (art. 7 c).

Il doit adresser un rapport à l'Organisation, dans un délai de 10 mois, mentionnant les mesures qu'il entend rétablir. (art.15 a) Il est tenu de s'expliquer sur les raisons qui justifient l'impossibilité d'atteindre les objectifs fixés (art.15 b).

Il a l'obligation d'indiquer, en outre, quelles sont les mesures d'ordre interne qu'il a prises pour rétablir l'équilibre

---

(1)G.A.T.T. : articles XII, XVIII et XIX.
A.E.L.E. : articles 19 et 20 (ancienne rédaction)
O.C.D.E. : articles 14 et 15.
U.D.E.A.C. : article 7.
Z.L.E.I.G.B.: articles 18 et 19.
Z.L.E.A.N.Z.: articles 5 et 9.
M.C.C. : articles 28 et 29.
P.A.M. : article 16.
U.D.E.A.C. : article 40.
Seuls le G.A.T.T. et l'A.E.L.E. fournissent et publient des décisions (L'A.E.L.E. dans ses Rapports annuels).

(2)Nous le retrouverons dans la Section 2 de ce chapitre, consacrée au contrôle juridictionnel, p.325.

de son économie et quels sont les résultats déjà obtenus (1).

La pratique du G.A.T.T. et de l'A.E.L.E. permet, de s'interroger concrètement et d'analyser certaines situations, non dépourvues de signification.

Ainsi, les crises de la balance des paiements de plusieurs Etats apparaissent, comme particulièrement révélatrices et fournissent une illustration édifiante. La Grande-Bretagne en 1964, les Etats-Unis et le Danemark en 1971, par exemple ont été confrontés à une telle crise. La caractéristique commune de ces trois crises réside dans le choix des mesures prises, par rapport aux obligations assumées par ces Etats (2).

La critique émise dans ces trois cas d'application de la clause de sauvegarde de la balance des paiements ne réside pas dans les conditions de mise en oeuvre. En effet, en octobre 1964 la Grande-Bretagne souffrait d'un déficit chronique de sa balance des paiements. Le déficit attendu pour l'année 1964 était de 800 millions de livres sterling (3). Ce déficit structurel pouvait être facilement expliqué pour des raisons économiques (4)et pour des raisons politiques (5). De leur côté, les Etats-Unis en 1971 subissaient une détérioration importante de la balance des paiements, dûe aux sorties massives de capitaux à court terme,

---

(1)L'article 15 c,d et e prévoit d'autres dispositions détaillées allant dans le même sens et fixant des délais impératifs pour l'Etat et l'obligeant fréquemment à se justifier.

(2)La Grande-Bretagne et le Danemark faisaient partie,à l'époque du G.A.T.T. et de l'A.E.L.E., les Etats-Unis du G.A.T.T. seulement.

(3)5e rapport annuel de l'A.E.L.E. 1964-1965 pp.6-7.

(4)L'endettement extérieur, la perte de l'Empire,le non renouvellement de l'équipement industriel, la faible croissance économique, la diminution du rôle de la " City".

(5)La venue au pouvoir des travaillistes et la défiance qui en résulte.

aux tendances inflationnistes et à la récession économique (1).

Le Danemark, à la même époque souffrait d'un grave déficit, comme l'a reconnu d'ailleurs, un groupe de travail institué au sein du G.A.T.T. (2). Le déficit de la balance commerciale équivalait à 6,8 % du P.N.B. en 1970. De plus l'augmentation des prix et des salaires était, à cette époque une des plus rapides d'Europe (3).

Les mesures prises par ces trois Etats consistaient en une surtaxe imposée sur les importations. La surtaxe britannique était de 15 % et frappait la plupart des produits manufacturés ou semi-manufacturés importés, y compris ceux en provenance de la zone de lire échange. Elle entraînait l'annulation des réductions de droits de douane consenties par la Grande-Bretagne à ses partenaires de l'A.E.L.E.

Le représentant de la Grande-Bretagne au sein de l'A.E.L.E. déclare que la surtaxe était temporaire et qu'elle serait abolie dès qu'interviendrait une indispensable amélioration de la balance des comptes (4).

De même, la surtaxe américaine et la surtaxe danoise frappaient les produits importés. La première d'un taux de 10 % s'appliquait sur tous les produits passibles de droits, dont l'admis-

---

(1) Les Etats-Unis ne faisaient guère d'efforts pour redresser leur balance commerciale et diminuer le déficit. D'autre part, la guerre du Viet-Nam entraînait également un lourd déficit. Le gouvernement des Etats-Unis prévoyait un déficit commercial de 2 milliards de dollars pour l'année 1971. Communiqué de presse du 26.8.1971 G.A.T.T./1088.
Le F.M.I. avait été sollicité conformément à l'article XV de l'Accord général pour examiner la situation.
Voir I.B.D.D. N°18, pp. 234-241.

(2) Communiqué de presse du 12.1.1972 G.A.T.T./1101.

(3) I.B.D.D. N° 19 p. 134.

(4) 5e Rapport annuel de l'A.E.L.E. 1964-1965 p.7.

sion aux Etats-Unis ne faisait pas l'objet de limitations quantitatives (1). Les produits exemptés de droits de douane n'étaient pas frappés par la surtaxe (2). La surtaxe danoise d'un montant de 10 %, comprenant un calendrier de réduction s'étalant sur 18 mois (3), ne touchait ni les matières premières, ni les produits alimentaires, ni certains produits semi-manufacturés (4).D'autre part, à compter de la mise en application par le Danemark du système généralisé de préférences au 1er janvier 1972,toutes les marchandises relevant de ce régime devaient être exemptées de la surtaxe (5).

La surtaxe américaine est calculée sur la même base que le droit de douane ordinaire (6), la surtaxe danoise est calculée sur la valeur en douane (prix c.a.f.)(7).

Ces mesures contrevenaient toutes les trois à l'article XII du G.A.T.T. qui autorise des restrictions quantitatives,destinées à rétablir l'équilibre de la balance des paiements. Cette clause de sauvegarde ne permet, cependant, pas la réintroduction de mesures d'effet équivalent à des droits de douane. De même, l'article 19 de l'A.E.L.E. applicable à la Grande-Bretagne et au Danemark, n'autorise que l'introduction de restrictions quantitatives (8).

---

(1) Communaité de presse 16.8.1971. G.A.T.T./1087 (pétrole,viande, sucre,produits laitiers et textiles de coton).

(2) Café, poisson, les matières premières.

(3) 10 % au 21.10.1971, 7% an 1.7.1972, 4% au 1.1.1973, suppression le 1.4.1973.

(4) I.B.D.D. Vol. N°19 p.135

(5) I.B.D.D. Vol. N°19 p.131

(6) I.B.D.D. Vol. N°18 p. 237

(7) I.B.D.D. Vol. N°19 p.136

(8) Voir John S. LAMBRIDINIS op.cit.p. 172.
Victoria CURZON-PRICE "The Essentials of Economic Integration. Lessons of E.F.T.A. experience" Mac Millan, Hampshire 1974, 319 p.

Selon l'article 10 de la Convention de Stockholm, elles peuvent prendre la forme de prohibitions, de restrictions aux importations au moyen de contingents, de licences d'importation et de tout procédé d'effet équivalent à des restrictions quantitatives.

Il est certain qu'au regard de la libre-circulation des marchandises, une surtaxe douanière a des effets moins restrictifs qu'une mesure de restriction quantitative. La surtaxe a pour effet de renchérir le coût de l'importation, tandis que la restriction en limite a priori le volume ou la valeur. Dans le premier cas, l'Etat espère limiter les importations par une initiative de opérations économiques qui se détourneront de marchandises moins concurrentielles, tandis que dans le second, l'Etat limite de lui-même, a priori les importations.

Les représentants des Etats concernés au sein de l'A.E.L.E. et du G.A.T.T. n'ont pas manqué de mettre en valeur cette argumentation. Le représentant britannique au Conseil de l'A.E.L.E. a reconnu que les mesures prises n'étaient pas "strictement conformes à la lettre de la Convention de Stockholm" mais il a fait valoir que les restrictions quantitatives auraient causé un plus grand préjudice que la surtaxe (1).

De même, le représentant des Etats-Unis au G.A.T.T. a déclaré devant un groupe de travail que son "gouvernement n'invoque pas les dispositions de l'article XII de l'Accord général pour instituer des restrictions quantitatives, bien qu'il s'estime fondé à le faire ... la situation commerciale et monétaire actuelle, dans laquelle chaque pays a un intérêt fondamental, transcende les dispositions de n'importe quel article de l'Accord général pris isolément." (2)

---

(1)Pour les critiques au sein de l'A.E.L.E.voir T.FLORY op.cit. p. 312. 5e Rapport, op.cit.p.7.

(2)Communiqué de presse 26.8.1971 G.A.T.T./1088 . De même, le représentant du Danemark au G.A.T.T., souligne que les res-

./.

Le rapport du groupe de travail adopté le 16.09.1971 concluait que bien que les Etats-Unis "s'étaient trouvés dans une grave situation de balance des paiements qui nécessitait une action urgente ... la surtaxe, en tant que mesure restrictive des échanges, est inappropriée" (1). De même, le groupe de travail, tout en reconnaissant la gravité de la situation de la balance des paiements du Danemark, estimait que la surtaxe n'était pas compatible avec les dispositions de l'Accord général (2). Dans le cadre de la réunion ministérielle de l'A.E.L.E. de novembre 1971, les ministres "ont pris note avec le regret de la décision d'introduire ladite surtaxe" (3).

Finalement, la surtaxe britannique a été ramenée à 10 % le 26.4.1965 puis supprimée le 30.11.1966 (4). De même, la surtaxe des Etats-Unis fut supprimée en décembre 1971 à la suite des accords monétaires des Açores, ainsi que celle du Danemark (5).

Par contre, le Conseil de l'A.E.L.E., n'a pas émis de critiques particulières, relatives à l'utilisation de mesures de sau-

---

...trictions quantitatives auraient plus gravement porté atteinte aux intérêts des partenaires commerciaux du Danemark. I.B.D.D. : Suppl. N°19 p. 139.

(1) I.B.D.D. Suppl. N°18 p. 243 L/3573.

(2) I.B.D.D. Suppl. N°19 p. 139.L/3648.

(3) 12e rapport annuel de l'A.E.L.E. p. 28.

(4) Lors de la réunion ministérielle de novembre 1964, les partenaires de la Grande-Bretagne critiquèrent la surtaxe et décidèrent l'institution de deux groupes de travail. Le premier destiné à étudier l'incidence de la surtaxe sur la balance des comptes de la Grande-Bretagne, le second pour examiner la compatibilité de la surtaxe par rapport à la Convention. En décembre 1964 fut institué un Comité économique destiné à prévenir la réapparition d'une telle crise, en permettant aux Etats membres de se consulter préventivement. La Finlande en fit usage en 1965.

(5) Cet accord du 17 - 18.12.1971 est aussi connu sous le nom de "Smithsonian Agreement".

vegarde destinées à protéger la balance des paiements de plusieurs Etats membres, particulièrement après 1973.

La Finlande, avait le 29.8.1973 introduit, à titre temporaire, un système de licences d'importation pour un certain nombre de biens de consommation durables et elle invoquait l'article 19 de la Convention.

Le Portugal, a introduit en mai 1974, des mesures d'urgence visant à éviter des mouvements désordonnés de capitaux et à assurer l'approvisionnement régulier du pays.

De même, l'Islande institue le 17 mai 1974 un système temporaire de dépôt à l'importation.

Ces mesures de sauvegarde, ont fait l'objet d'examens détaillés par le Comité économique et de consultations approfondies au sein du Conseil (1).

Ces Etats, ont par la suite, soit supprimé soit réintroduit ces mesures de sauvegarde, en les aggravant même, dans certains cas, compte tenu du déséquilibre croissant de leur balance des paiements : la Finlande en 1975, 1976 et 1977, le Portugal durant ces mêmes années : le Conseil assisté d'experts, se montrant compréhensif, particulièrement envers le Portugal (2).

---

(1) Restrictions de la Finlande à l'importation. 14e Rapport annuel de l'A.E.L.E. p. 16.
Mesures d'urgence introduites par le Portugal. eod.loc.p. 17.
Système temporaire de dépôt à l'importation introduit par l'Islande eod. loc.p. 17.

(2) Restrictions à l'importation de la Finlande. 15e Rapport annuel de l'A.E.L.E. p. 18. ; 16 e Rapport p.19; 17e Rapport p.16.
Surtaxe à l'importation de la Finlande 15e Rapport p.19; 16e Rapport p.19; 17e Rapport p.16.
Surtaxe à l'importation du Portugal : 15e Rapport p.19; 16e Rapport p.20, 17e Rapport p.17.
Système temporaire de dépôt à l'importation introduit par l'Islande, 15e Rapport p.18.

Le contrôle exercé par les organes compétents des différents accords était certes, dépourvu de tout mécanisme de sanction ou de contrainte réelle (en tenant compte de l'article 31 de l'A.E.L.E.).

Cependant,l'isolement d'un Etat qui institue des mesures critiquables à l'intérieur de l'organisation ou la crainte de mesures de rétorsion, peuvent le persuader de revenir le plus rapidement possible sur les mesures litigieuses, quitte, entre temps, à s'en servir comme moyen de pression et de négociation ultérieur. Cela a été particulièrement net dans le cas de la Grande-Bretagne et surtout des Etats-Unis en 1971 qui se sont ainsi servi de l'arme commerciale pour obtenir des avantages monétaires (1).

Le contrôle exercé au sein du G.A.T.T. et de l'A.E.L.E. est principalement diplomatique. Entre le légal et l'illégal les diplomates savent inventer le tolérable ou le provisoire. Ils acceptent temporairement l'illégalité en sachant qu'en principe, elle ne sera pas durable, compte tenu des pressions qui s'exercent et qui finissent par infléchir l'Etat récalcitrant. L'absence de mécanisme juridique ou juridictionnel ne nuit guère au fonctionnement de l'accord, considéré sur une longue période . Toute infraction finit par être régularisée (2).

On peut déduire de cette réflexion que, les Etats quels qu'ils soient, sont amenés en fin de compte à respecter malgré tout, certains principes.

La pression diplomatique qui ne manque pas de s'exercer, et l'utilisation de mesures unilatérales, comme moyen de pression, instaurent de facto un certain équilibre au sein de ces accords.

---

(1)L'inverse est également vrai aujourd'hui.

(2)Il suffit, pour s'en rendre compte, de se référer aux rapports annuels de l'A.E.L.E. ou du G.A.T.T. par exemple.

Les Etats ne peuvent pas aller trop loin dans l'inobservation de leurs engagements. De toutes manières, dans l'hypothèse d'atteintes réciproques à l'accord, une nouvelle forme d'équilibre (extra-juridique évidemment) ne manquerait pas de s'instaurer.

2. Les mesures de sauvegarde, actes unilatéraux de l'organisation.

Parmi ces actes unilatéraux, on aperçoit d'emblée une assez nette distinction entre les mesures de sauvegarde émanant d'organisations non communautaires et celles émises par les Communautés européennes.

Cette différenciation apparait largement fondée, car de nombreuses spécificités juridiques caractérisent ces dernières,à plusieurs niveaux, notamment à celui du contrôle.

A. Dans les organisations non communautaires.

Le contrôle de l'application des mesures de sauvegarde prévu par les différents accords, ne se révèle pas aisé à analyser.

Le contrôle de la phase de déclenchement, de manière générale, est relativement difficile mais celui qui porte sur l'application l'est beaucoup plus, car les décisions de l'Etat ne respectant pas le contenu des mesures autorisées font généralement défaut.

D'autre part, les décisions de l'organe issu de l'accord contrôlant l'application des mesures de sauvegarde par l'Etat membre, sont difficilement accessibles (1).

---

(1)La pratique est,tout au moins, largement confidentielle.

Aussi, il sera hasardeux de tirer des conclusions définitives, relatives à l'emprise réelle de l'organisation sur les Etats membres, lorsqu'ils bénéficient de mesures de sauvegarde.

A cet égard, les Etats sont en mesure de déterminer eux mêmes assez largement le degré d'emprise. Leur attitude face à l'accord et, le respect, plus ou moins grand, accordé aux règles constitutives, influent considérablement sur le fonctionnement de l'organisation à laquelle ils appartiennent.

Les clauses de sauvegarde regroupées, dans cette catégorie, établissent des dispositions, qui ont pour fonction de limiter les possibilités d'action des Etats.

Le plus souvent, le Conseil doit analyser la situation périodiquement et suivre son évolution (article 79 de l'Accord de Carthagène, article 15 du P.A.M.). Il s'agit, ainsi, d'éviter une prolongation inutile des restrictions.

L'article 20 de l'A.E.L.E., prévoit que l'Etat bénéficiaire de mesures de sauvegarde, doit adresser un rapport au Conseil sur l'application pratique des mesures et leurs effets.

Le Conseil est alors en mesure de les examiner et d'émettre des recommandations en vue d'en atténuer les effets dommageables. Dans cette version, l'article 20 semble avoir été peu utilisé. En 1973, la Norvège l'a invoqué pour appliquer un système de licence à l'exportation de bois de sciage, du fait d'une "pénurie sérieuse d'approvisionnement". Le Conseil a examiné cette mesure mais la Norvège l'a supprimée avant que cette instance n'ait pu se prononcer (1).

---

(1) 14e Rapport annuel de l'A.E.L.E. 1973-1974 pp.16-17. Fréquemment, l'Etat ayant pris des mesures de sauvegarde contestables, fait en sorte de les supprimer avant que l'autorité compétente ne se prononce, ou bien il les aménage de manière à les rendre plus conformes à la charte constitutive.

La pression diplomatique et l'environnement général inci-

./.

Dans le cadre de la Convention de Montevideo, une résolution de la Conférence des parties contractantes (1) règlemente l'usage des mesures de sauvegarde par les Etats membres. Elle donne le pouvoir au Comité exécutif permanent d'en surveiller l'application.

L'Etat bénéficiaire de mesures de sauvegarde doit présenter au Comité les résultats obtenus grâce à ces mesures (2).

Le Comité est en droit, à tout moment de demander des informations supplémentaires (article 14). La durée normale des mesures de sauvegarde est d'une année. Au delà de ce délai, les mesures restrictives doivent être éliminées par l'Etat bénéficiaire (article 17). S'il estime que les circonstances nécessitent une prolongation, il doit le faire savoir au Comité un mois avant l'expiration du délai (3) (article 15). A ce moment, s'ouvrent des négociations visant à l'élimination des mesures de sauvegarde (article 26 de la Convention).

...tent assez souvent les Etats à respecter l'accord sans y être explicitement mis en demeure de le faire. Cette surveillance constitue une forme de contrôle implicite, informel qui n'est pas préréglé par l'accord, mais qui peut se révéler tout aussi efficace/

De même, l'article 20 a pu être invoqué par la Norvège en 1975 (licences à l'importation de certains textiles), par l'Autriche, la même année (prix de référence pour les importations de collants) 16e Rapport annuel de l'A.E.L.E. p. 21.

(1) Résolution 219 (VII) du 14.12.1967. Conférence des parties contractantes. 7e session ordinaire.

(2) Ces informations consistent en une actualisation des statistiques relatives aux importations, à la production, à l'effet des mesures de protection (article 13).

(3) Les prolongations sont fréquemment accordées, la Conférence des Parties contractantes constatant que la situation économique le justifie. Voir, par exemple :

Résolution 206 (VII) du 4.12.1967 en faveur de la Colombie (balance des paiements).
Résolution 280 (IX-E) du 27.4.1971 en fonction de la Colombie (outils pour le bois).
Résolution 300 (XI-E) du 8.3.1972 en faveur de l'Uruguay (produits chimiques).

Le Comité peut, à la demande d'un autre Etat membre,étudier les moyens nécessaires pour compenser leur maintien (article 21).

Ces mesures de sauvegarde qui sont autorisées par une autorité issue de l'accord, se distinguent assez nettement des précédentes.

Même si l'organisation est assez peu structurée et dispose ainsi de faibles pouvoirs effectifs,il n'en demeure pas moins,que les Etats sont tenus de respecter leurs engagements. Ils ont l'obligation d'attendre ou de solliciter une autorisation formelle de l'organe prévu à cet effet.

La pratique met cette observation en évidence, malgré des exceptions significatives, dont il ne faut cependant pas surestimer l'importance.

En effet, de manière générale les Etats concernés ont tendance à respecter ces dispositions, même si ce n'est qu'après d'âpres tractations.

B. Dans les Communautés européennes.

Le contrôle de l'application des mesures de sauvegarde communautaires se révèle relativement simple. La plupart des clauses de sauvegarde prévoient que l'organe compétent non seulement autorise mais également fixe les mesures de sauvegarde. Les Etats n'ont, de ce fait, aucune marge d'appréciation sur les limites matérielles et temporelles des mesures fixées ou autorisées par l'organe compétent, le plus souvent la Commission (1). A l'intérieur de ces limites, l'Etat reste en droit de ne pas

---

(1)Arrêt du 13.5.1971. Aff.j. 41-44/70 International Fruit Rec. 1971.411, cité par V.CONSTANTINESCO, op.cit.pp. 250-251 note 51.

profiter de certaines dérogations. Cependant, le cadre préfixé de l'autorisation constitue un rempart juridique dont le franchissement constitue une illégalité.

Une violation du traité peut être commise par un Etat de plusieurs manières. L'Etat bénéficiaire de mesures de sauvegarde peut dépasser les limites du contenu matériel de l'autorisation. Il peut également ne pas en respecter les limites de validité, ou les contraintes qui sont liées (aménagement progressif des restrictions). Le plus fréquemment ce sont des infractions de cette nature qui sont relevées. L'hypothèse où, l'Etat membre enfreint ses obligations, en prenant lui-même, des mesures de sauvegarde, ne sera pas étudiée ici (1).

1. L'interdiction d'appliquer des mesures de sauvegarde au delà de la période de validité.

L'utilisation d'une autorisation au delà de sa période de validité par un Etat membre, constitue une infraction. Ainsi dans l'affaire 6 et 11/69 (2), la Commission reprochait à la France de n'avoir pas supprimé au 31.1.1969, le taux de réescompte préférentiel, dont elle bénéficiait au titre de mesure de sauvegarde, basée sur l'article 108 alin.3 du traité C.E.E. (3).

---

(1) Le contrôle s'effectue par le biais de l'article 169 et peut aboutir à un contrôle juridictionnel de la légalité de l'acte étatique. Arrêt du 19.12.1961. Aff.-7/61 Commission/ Italie Rec. 1961.623. Voir, section 2 : Le contrôle juridictionnel.

(2) Arrêt du 10.2.1969. Aff.Jointes 6 et 11/69 Commission/ France Rec.1969. 539.

(3) Décision de la Commission du 23.7.1968 autorisant la République française à prendre certaines mesures de sauvegarde conformément à l'article 108 alinéa 3. J.O.C.E. 25.7.1968.15, article 2 de la décision.

Aux yeux de la Commission, cela constituait une violation du traité. L'affaire, cependant, se compliquait, car le gouvernement défendeur, contestait l'étendue de la compétence de la Communauté dans le domaine monétaire et en plus, invoquait le déclenchement d'une nouvelle crise monétaire, survenue en novembre 1968 et pouvant justifier, sur la base de l'article 109, le maintien de l'avantage existant.

La Cour comme nous le verrons plus loin, n'a pas admis, la thèse du gouvernement français, qui souhaitait obtenir la validation d'une mesure de sauvegarde, qui n'avait pas à été supprimée à l'expiration du délai prévu. Elle a accueilli le recours de la Commission qui souhaitait voir sanctionnée, l'inobservation par un Etat membre, des dispositions fondamentales du traité en matière de libre circulation des marchandises. En outre, la Cour a toujours estimé que les dérogations et autres mesures de sauvegarde, sont d'interprétation et d'application strictes (1).

2.L'obligation d'observer les conditions de l'autorisation.

Le but des mesures de sauvegarde, particulièrement celles reposant sur le traité C.E.E., est, non seulement, de permettre la protection du secteur en difficultés, mais aussi d'opérer graduellement le réaménagement et la réadaptation de celui-ci. Aussi, dans un certain nombre d'hypothèses, l'autorisation sera accompagnée de la condition, pour l'Etat bénéficiaire de mesures de sauvegarde, de réaliser progressivement la reconversion du secteur touché en l'amenant, peu à peu, vers le rétablissement économique.

---

(1)Voir Chronique de la jurisprudence de la C J.C.E. R.KOVAR J.D.I. 1971. 397.

L'Etat peut être amené à ne pas respecter l'obligation d'aménagement prévue.

Cependant, le caractère patent de la violation n'est pas toujours établi.

Il peut en résulter des problèmes délicats d'interprétation ou d'appréciation, conférant une apparence,plus ou moins floue, à l'infraction.

Ainsi les articles 108, 115 et 226 du traité C.E.E. imposent aux Etats bénéficiaires des obligations plus ou moins précises.

L'article 108 est bien évidemment le moins contraignant. S'agissant d'un domaine peu intégré, les rédacteurs du traité ont entendu, préserver la liberté de l'Etat.

Pour une large part, d'ailleurs, le rétablissement de l'équilibre de la balance des paiements, échappe à l'unique volonté de l'Etat en cause : trop de facteurs économiques aléatoires sont susceptibles d'intervenir indépendamment de toute action de l'Etat. (crise monétaire internationale, spéculation monétaire,troubles internationaux politiques et divers (1).

Aussi, l'article 108 pose comme principe de base et comme objectif prioritaire, le rétablissement pur et simple de l'équilibre de la balance des paiements. De son côté, la clause de sauvegarde de l'article 115, qui concerne la politique commerciale commune, enlève à l'Etat, mais à un degré moindre, une partie de ses

---

(1)Bien entendu, la Commission se réserve le droit, non seulement de suivre la situation mais de modifier ou l'abroger les mesures de sauvegarde, si elles se révèlent inadaptées du fait d'un changement des conditions qui les ont motivées,ou bien, si elles ont un caractère trop restrictif. Il s'agit d'une incitation pour l'Etat intéressé, à sortir de la crise rapidement.
Décisions de la Commission du 23.7.1968 (France)article 9 J.O.C.E. 25.7.1968.15,
du 8.5.1974(Italie)article 7 J.O.C.E. 8.6.1974.19,
du 23.7.1975 (Grande-Bretagne)article 2 J.O.C.E. 9.8.1975.29.

responsabilités dans sa politique de lutte contre les détournements de trafic et les difficultés économiques. La disparition de ces troubles dépend en grande partie des Etats tiers et de la Communauté, dans la mesure où cette dernière doit établir, secteur par secteur, une politique commerciale commune. D'ailleurs, une telle politique commune constitue, à cet égard, le seul moyen efficace d'éliminer les perturbations (1).

Par contre, l'article 226 est une clause de sauvegarde intra-communautaire exigeant de l'Etat bénéficiaire une action volontariste et active puisque les mesures doivent permettre de rétablir la situation et "d'adapter le secteur intéressé à l'économie du marché commun".

De ce fait, il n'est pas surprenant de constater que dans ses décisions d'autorisation, la Commission pose comme condition la mise sur pieds par l'Etat d'un plan d'adaptation ou d'assainissement du secteur concerné : "le gouvernement italien a mis à l'étude un programme d'assainissement de cette industrie, afin de parvenir à une rationalisation des méthodes de production et à un prix compétitif sur le marché mondial" (2).

Certaines autorisations font état de la mise à l'étude de "plusieurs projets économiques, afin de surmonter graduellement les difficultés de conversion et de donner un nouvel équilibre à ce secteur (3) ou mentionnant des "programmes qui se répercuteront sur le secteur qui aura la possibilité de s'adapter à l'économie du marché commun" (4). Ainsi, pour le secteur du soufre italien,

---

(1) A cet égard, voir l'arrêt de la Cour du 8.4.1976 Kaufhof contre Commission Aff. 29/75 Rec. 1976. 431.

(2) Décision de la Commission du 27.7.1961 relative à l'iode J.O.C.E. 20.11.1961. 1453.

(3) Décision de la Commission du 9.5.1961 relative au maintien d'un contingent pour l'Italie d'acide citrique J.O.8.7.1961. 878.

(4) Décision de la Commission du 28.2.1962 autorisant l'Italie à maintenir la protection douanière pour les tables ferrailles et bandes de plomb. J.O. 30.5.1962. 1318.

il avait été nécessaire d'assurer des débouchés stables sur le marché national jusqu'à la complète réalisation du programme d'assainissement économique (1).

Six années plus tard, l'Italie bénéficiait encore de mesures de sauvegarde dans ce secteur, grâce à des prolongations annuelles.

En 1967, les autorités italiennes étaient en train d'assurer la verticalisation de l'industrie du soufre, notamment par l'ouverture d'une usine d'acide phosphorique pouvant absorber une partie du soufre sicilien. L'autorisation accordée par la Commission visait le projet de loi italien établissant une nouvelle discipline pour la commercialisation du soufre, projet modifié conformément aux orientations indiquées par la Commission" (2).

De même, l'industrie française des diodes était dans les années soixante à un stade de développement peu avancé. Les prix français étaient supérieurs de 20 à 30 % par rapport au même produit provenant des autres Etats membres (3).

La Commission dans son autorisation a constaté que la France avait opéré une décentralisation des installations impliquant de lourdes charges et que la formation sur place d'une main-d'oeuvre spécialisée, à faible productivité initiale avait également pour conséquence, de hausser les coûts de production. La Commission prend note également qu'un programme d'adaptation du secteur est en cours de réalisation. L'autorisation accordée par la Commission ne vaut que pour autant que la France réalise cette adaptation en fonction du rythme de suppression des restrictives quantitatives prévu par le traité.

---

(1) Décision de la Commission du 20.7.1961. J.O.C.E. 20.11.1961.1456.
(2) Décision de la Commission du 5.7.1967. J.O.C.E. 28.7.1967.15.
(3) Décision de la Commission du 16.5.1962. J.O.C.E. 9.6.1968.1370.

On peut ainsi le constater, l'Etat est tenu, tout au moins, par une obligation de moyen pendant la durée de validité de l'autorisation. Une interdépendance très nette est ainsi établie entre l'octroi de mesures de sauvegarde et l'effort assigné à l'Etat (1).

Selon, le secteur concerné, la durée de la période d'adaptation peut être une période courte. Ainsi, le secteur des réfrigérateurs en France a bénéficié d'une protection de durée de six mois, moyennant une taxe dégressive sur les importations de réfrigérateurs italiens.

Par contre, des secteurs particulièrement mal adaptés à l'économie du marché commun ont pu bénéficier de dérogations de longue durée. Le secteur de la soie en Italie a profité de mesures de sauvegarde, jusqu'à l'expiration de la période de transition (2).

Le facteur durée joue un rôle non négligeable dans la détermination de la nature juridique de la mesure autorisée.

Si elle est prorogée, régulièrement sur une très longue période, juridiquement l'acte annuel ou régulier de renouvellement, constitue à chaque fois une nouvelle autorisation de mesures de sauvegarde. En fait, son caractère exceptionnel et temporaire,tend à s'estomper. La permanence de la dérogation tend à exclure durablement un secteur de certaines règles du traité. Or une mesure de sauvegarde, comme nous le savons déjà, ne saurait être d'application quasi-

---

(1)Voir également, les difficultés du secteur de la soie en Italie. La Commission fait dépendre ses renouvellements de l'autorisation de la constatation d'un progrès effectif dans la réalisation d'un programme d'assainissement. Décisions de la Commission du 20.3.1963. J.O.C.E. 5.4.1963.108 et du 22.5.1964. J.O.C.E. 4.6.1964.1374.

(2)Décision de la Commission du 1.8.1967. J.O.C.E. 10.8.1967. 13. En réponse à question écrite, la Commission a précisé qu'au delà du 31.12.1969, elle exercerait ses compétences en matière d'harmonisation des politiques et qu'elle y contribuerait,en ce qui concerne les secteurs non encore adaptés :Q.E. 43I/69 H.VREDELING à la Commission du 22.1.1970. J.O.C.E. 20.4.1970.2.

permanente.

On pourra rétorquer que les pouvoirs de contrôle de la Commission, par le biais notamment du renouvellement de l'autorisation, dissipe à cet égard tout risque de dénaturation de la finalité des mesures de sauvegarde (1). Le risque cependant, demeure.

SECTION 2 - LE CONTROLE JURIDICTIONNEL.

Comme nous l'avons déjà souligné, ce contrôle est quasiment spécifique aux Communtés européennes. De par sa nature, un tel contrôle n'est pas susceptible d'être opéré systématiquement. Cependant, il n'en offre pas moins de précieux enseignements, qui sont révélateurs d'un certain nombre de traits distinctifs des mesures de sauvegarde.

La première idée que l'on peut retenir, se rapporte aux techniques de contrôle des mesures de sauvegarde, dégagées à plusieurs reprises par la Cour.

La seconde observation est relative au contenu de la politique jurisprudentielle du juge communautaire. Elle contribue à mettre en lumière le bloc de légalité jurisprudentielle, édifié grâce au contrôle de l'application des mesures de sauvegarde.

---

(1)La Commission ne s'est pas privée dans les deux années précédant l'expiration de la période de transition de rejetter des demandes de certains Etats membres. Voir plus haut, Chapitre 1, section 2 paragraphe 2. p.299.

§1 - Les techniques de contrôle des mesures de sauvegarde.

Les techniques de contrôle des mesures de sauvegarde appliquées par le juge, intéressent en premier lieu, la recevabilité des différents recours.

Cette difficulté étant résolue, il reste au juge à déterminer l'étendue de son contrôle. Cette délimitation concerne la technique du contrôle, dans la mesure où la Cour est amenée à formuler un certain nombre d'éxigences préalables à l'examen des autres questions. Ces contraintes contribuent précisément à façonner ces procédés de contrôle.

1. Le contrôle de la recevabilité.

Les arrêts de la Cour de justice relatifs à l'application de mesures de sauvegarde, soulèvent parfois, des questions de recevabilité des actions engagées.

A la lumière des difficultés provoquées par ces problèmes, il paraît justifié de distinguer, selon que le contrôle devant être opéré, porte sur les actes de la Commission ou sur ceux de l'Etat membre, bénéficiaire de ces mesures. En effet, ces deux situations sont sensiblement différentes.

Dans le premier cas, un Etat membre ou un particulier vont contester la légalité d'un acte imputable à la Commission. Dans la deuxième hypothèse, selon les voies de droit, la Commission et éventuellement des personnes privées procèderont de même à l'égard d'un Etat membre.

A. La contestation d'une action ou d'une abstention de la Commission.

Le contrôle émanant de la Cour le plus fréquemment pratiqué, porte évidemment sur les activités de la Commission.

Elle est la principale distributrice des autorisations, dont les Etats peuvent avoir besoin. Ce contrôle est éventuellement applicable à une abstention de la Commission.

En n'intervenant pas, lorsque les circonstances de fait et de droit l'exigent, elle risque de commettre une illégalité, si son abstention est reconnue fautive.

Il parait logique pour exposer les questions de recevabilité, de les développer, selon les voies de droit, susceptibles d'être employées par les requérants.

1. Le recours en annulation

Nous envisagerons tout d'abord, l'article 173 du traité C.E.E. Ensuite, nous nous pencherons sur une voie de droit quelque peu particulière, mais qui peut être rattachée au recours en annulation : celle de l'article 37 du traité C.E.C.A.

a) L'article 173 du traité C.E.E.

L'article 173 du traité opère une distinction, comme nous le savons, entre les requérants privilégiés et les requérants non privilégiés.

La première catégorie de requérants (les Etats membres et le Conseil) n'est pas concernée par la question de la recevabilité. Notons au passage, que la Cour a été amenée à statuer sur la légalité d'une mesure de sauvegarde, à la suite d'une action intentée

par un Etat membre, qui n'était pas le bénéficiaire de la mesure(1).

La Cour a eu l'occasion jusqu'à présent de statuer à plusieurs reprises, sur des recours en annulation émanant de personnes privées (2). Curieusement, alors que les conditions de recevabilité de l'article 173-2 sont particulièrement strictes, les requérants ont le plus souvent réussi à convaincre la Cour, que les mesures de sauvegarde de la Commission les concernaient directement et individuellement (3).

Une telle divergence par rapport aux faibles succès des recours émanant de requérants non privilégiés mérite, que l'on s'y arrête un instant.

Il est certain que le maniement des clauses de sauvegarde par la Commission se révèle extrêmement délicat. Des considéra-

---

(1) Arrêt du 17.7.1963. Aff.13/63 Italie/Commission Rec.1963.335. L.FOCSANEANU "Les mesures de sauvegarde à propos des réfrigérateurs italiens". R.M.C.1963.391.
R.KOVAR Chronique J.D.I. 1964.405.
J.LAMARQUE D.1964.I. 6095.
Rien n'empêcherait un Etat bénéficiaire de mesures de sauvegarde d'en demander l'annulation, s'il estimait, par exemple, le degré de protection insuffisant ou inadéquat.

(2) Arrêt du 1.7.1965 Aff.106 et 107/63 Toepfer/Commission Rec. 1965.525. Arrêt du 13.5.1971. Aff.j.41 à 44/70 International Fruit/Commission Rec.1971.411. Arrêt du 23.11.1971 Aff.62/70 W. Bock/ Commission Rec.1971.897. Arrêt du 8.4.1976. Aff.29/75 Kaufhof/Commission Rec.1976.431.

(3) Les rédacteurs du traité n'ont pas voulu risquer l'encombrement du prétoire de la Cour. D'autre part,il semble que des réticences se sont manifestées à l'égard d'un éventuel contrôle de constitutionnalité des actes de nature législative par les particuliers, qui aurait pu être plus ouvert que dans certains Etats membres.
Depuis, des critiques ont été adressées contre la rigueur de l'article 173 alinéa 2, notamment au sujet de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire. Voir aussi la déclaration commune du 5.4.1977 des institutions communautaires relative au respect des droits fondamentaux. Bull. C.E.E. 1977 N°4 p.75.

tions de rapidité dues à des demandes pressantes des Etats, entraînent parfois des irrégularités facilitant une action ultérieure des personnes privées s'estimant concernées. De son côté, l'agencement des clauses de sauvegarde nécessite, parfois, une coopération assez poussée entre l'exécutif communautaire et l'Etat demandeur. Dans la réalité, on se rapproche parfois, de certaines formules d'administration mixte.

Dans ces conditions, la Commission finit parfois, par céder aux sollicitations énergiques des Etats. Elle semble préférer alors des mesures de sauvegarde communautaires, éventuellement irrégulières, à des mesures de sauvegarde nationales, qui échapperaient à son contrôle.

Comme l'écrivent, à juste titre, M.M.Boulouis et Chevallier, "c'est en définitive dans leur situation par rapport à l'acte attaqué que quelques requérants ont trouvé la clé du prétoire."(1)

Dans les quatre décisions contestées, la Commission avait fixé des mesures de sauvegarde rétroactives. Il en résultait une conséquence très importante pour les opérateurs économiques concernés : la Commission connaissait à l'avance "le nombre et l'individualité" de ces importateurs (2).

La jurisprudence dégagée par les trois premiers arrêts, incite la Commission à ne plus soulever formellement d'exception d'irrecevabilité ultérieurement (3). En fixant, dans ces conditions irrégulières, des mesures de sauvegarde, la Commission s'expose à voir admettre par la Cour que les requérants sont concernés

---

(1)J.BOULOUIS et R.M.CHEVALLIER, op.cit.p. 335.

(2)Aff. jointes 106 et 107/63 Rec.1965.533.
Aff. jointes 41-44/70 Rec. 1971.422 (il s'agissait dans cette affaire, non pas d'une décision adressée à un Etat, mais d'un règlement qui était en réalité un faisceau de décisions individuelles).
Aff. 62/70 Rec.1971.909.

(3)Aff. 29/75 Rec.1976.434.

directement et individuellement.

Effectivement, les intéressés sont susceptibles d'être directement concernés, parce que la Commission a procédé à une modification ou à une suppression de mesures de sauvegarde (1),ou parce que les services nationaux font savoir à la requérante qu'ils rejetteraient sa demande, dès l'obtention de l'autorisation et que la Commission accorde son autorisation au vu de ces demandes (2) ou encore parce que dans le même acte, la Commission apprécie la situation et décide de la délivrance des titres d'importation (3).

La Cour arrive à considérer, dans ces trois espèces les requérants, comme étant directement concernés, parce que les circonstances de fait, notamment le déroulement chronologique des événements, montrent indiscutablement que la Commission n'a agi qu'en fonction des demandes des intéressés.

Par ailleurs, les requérants sont jugés individuellement concernés, parce que les "nombre et l'individualité de ces importateurs étaient déterminés et vérifiables" dès avant la date de la mesure attaquée (4).

La conclusion qui peut se dégager de l'examen de cette question est la suivante : dans une certaine mesure, l'appréciation de la recevabilité d'une action en annulation de mesures de sauvegarde communautaires, dépend parfois d'autres considérations,con-

---

(1)Aff.j. 106 et 107/63. Rec.1965.533. Voir les conclusions contraires sur ce point de l'avocat général K.ROEMER Rec.1965.541.

(2)Aff. 62/70 Rec. 1971.908.

(3)Aff. 41-44/70 Rec.1971.423.

(4)Aff.106 et 107/63 Rec.1965.533
De même Aff.j. 41-44/70 Rec.1971.422.
Aff. 62/70 Rec. 1971.909.

ditionnant la recevabilité. La Cour pour statuer sur la recevabilité doit éventuellement se pencher sur des circonstances de fait extrêmement précises, touchant des questions économiques relativement mouvantes.

Aussi, il n'est pas interdit de soutenir que,dans cette mesure,le contrôle de la recevabilité, peut porter partiellement sur le fond.

Dans la technique de contrôle de l'application de mesures de sauvegarde, l'examen de la recevabilité peut entraîner une vérification approfondie des actes de l'exécutif communautaire.

Il ne faudrait en déduire, ni une évolution, à cet égard,de la jurisprudence de la Cour relative à la recevabilité des recours (régie par l'article 173-2), ni à un quelconque libéralisme de la Cour en la matière.

Plus simplement, les situations de fait et les concours de circonstances qui en résultent, permettent parfois, à des personnes privées de prouver indiscutablement, qu'elles remplissent les conditions posées par l'article 173-2.

b) L'article 37 du traité C.E.C.A.

Cette clause de sauvegarde du traité C.E.C.A. permet à un Etat membre de saisir la Haute Autorité, s'il estime qu'une action ou un défaut d'action de la Haute Autorité est de nature à provoquer dans son économie des troubles fondamentaux. De son côté, la Cour peut être saisie d'un recours visant à annuler une décision de la Haute Autorité ou, au contraire à condamner celle-ci, pour n'avoir pas constaté une telle situation.

Dans l'hypothèse où la Cour estime l'annulation nécessaire, la Haute Autorité est tenue de décider des mesures à prendre "dans le cadre de l'arrêt de la Cour" (art. 37-4).

La Cour a eu à se pencher à plusieurs reprises sur la rece-

vabilité d'actions émanant d'entreprises et se basant sur l'article 37.

Elle a eu également à statuer sur un cumul d'actions émanant d'un Etat membre.

Plusieurs entreprises dans des affaires différentes prétendaient que des décisions de la Haute Autorité étaient de nature à provoquer des troubles fondamentaux (1), ou au contraire que des décisions basées sur l'article 37 étaient de nature à leur porter préjudice (2).

La Cour devait délimiter la qualité des requérants possibles. Elle a jugé qu'un tel recours devait être réservé aux Etats, l'existence de tels troubles a, selon elle, une "portée générale par rapport à l'économie nationale" (3). Dans les affaires 2 et 3-60, la Cour précise sa pensée; elle estime qu'un tel recours basé sur l'article 37, "met ainsi en cause les responsabilités politiques des gouvernements des Etats membres et de la Haute Autorité et cela notamment en ce qui concerne la conciliation entre l'intérêt général d'un Etat membre et l'intérêt général de la Communauté"(4). Les conclusions de l'avocat général, permettent de préciser la portée de cette affirmation (5) : au cas où la déci-

---

(1)Arrêt du 10.5.1960. Compagnie des Hauts Fourneaux et Fonderies de Givors et autres contre Haute Autorité de la C.E.C.A. Affaires jointes N° 27-58, 28-58 et 29-58. Rec. 1960.501.

(2)Arrêt du 13.7.1961.Niederrheinische Bergwerks AG contre Haute Autorité de la C.E.C.A. Affaires jointes N°2 et 3-60. Rec. 1961.261.

(3)Arrêt du 10.5.1960. Rec.1960.531.

(4)Arrêt du 13.7.1961. Rec.1961.289.

(5)Dans ces conclusions,l'avocat général M.LAGRANGE, estime que l'article 37 tient à la fois du contentieux de l'annulation et de celui de pleine juridiction. Selon lui, cependant, le contentieux administratif est dépassé, car l'on se trouve dans une "sphère constitutionnelle de nature fédérale". Rec.1961. 303. Voir aussi J.P.COLIN op.cit.pp. 228-233.

sion de la Haute Autorité est négative, suite à une demande d'un Etat membre d'appliquer l'article 37, le recours n'est ouvert qu'à l'Etat demandeur débouté par la Haute Autorité. Le texte de l'article 37, alinéa 1, l'indique clairement (1).

Dans l'hypothèse où la décision de la Haute Autorité est positive suite à une demande d'un Etat membre, on peut distinguer deux éventualités. Si le différend porte sur la reconnaissance de la situation de troubles fondamentaux, le droit de recours appartient selon l'avocat général à tous les Etats membres, mais non pas aux entreprises : un tel recours concerne les rapports constitutionnels entre la Communauté et les Etats membres (2).

Dans le cas où le recours est dirigé contre des mesures décidées par la Haute Autorité pour mettre fin à la situation, la solution dégagée est la même, seuls les autres Etats membres sont qualifiés pour défendre les intérêts de la Communauté dans un tel conflit.

La Cour a également été amenée à se prononcer sur un cumul d'actions éventuel à la suite d'un recours en annulation intenté par la R.F.A. contre la Haute Autorité. La République fédérale demandait que son recours en annulation fondé sur l'article 33, soit considéré également comme un recours prévu à l'article 37-3, parce que les décisions attaquées étaient de nature à provoquer dans l'économie allemande "un trouble fondamental et persistant" (3). La Cour a estimé que les conditions de recevabilité d'un recours basé sur l'article 37 n'étaient pas réunies, tant pour les observations formulées avant l'intervention des décisions critiquées, que pour celles faites par le requérant après l'adoption

---

(1)Rec. 1961.304.

(2)Rec. 1961.306.

(3)Arrêt du 10.5.1960. R.F.A. contre Haute Autorité de la C.E.C.A. Affaire 19-58 Rec. 1960.486.

de ces décisions (1). La Cour a soutenu le même point de vue dans une autre espèce concernant une requête d'un certain nombre d'entreprises (2).

2. Le recours préjudiciel

L'article 177 du traité C.E.E. organise une procédure tout à fait originale de coopération entre les juridictions nationales et la juridiction communautaire. Cette coopération, lorsqu'elle est mise en oeuvre, permet soit une interprétation du droit communautaire, soit une appréciation de validité du droit dérivé. Dans le premier cas, il est demandé par la juridiction nationale au juge communautaire de mesurer la portée exacte de la disposition à interpréter. Dans le second cas, la Cour de justice doit apprécier la légalité des actes pris par les institutions communautaires.

Pour l'interprétation et l'appréciation de validité des mesures de sauvegarde, l'article 177 représente un outil précieux permettant aux personnes privées de participer indirectement au processus de contrôle de légalité des actes juridiques des autorités communautaires. La jurisprudence relative à l'utilisation de l'article 177 montre d'ailleurs que la plupart des questions préjudicielles concernant des mesures de sauvegarde, portent à la fois sur des problèmes d'interprétation et des problèmes d'appréciation de validité. A cet égard, des questions de recevabilité peuvent

---

(1) Rec.1960.487.Voir Chronique R.KOVAR J.D.I. 1962.763, "J.BOULOUIS et R.M.CHEVALLIER", op.cit.p.246.

(2) Conclusions M.LAGRANGE Rec.1960.421 et Rec.1961.311. L'avocat général précise, à cette occasion,que le gouvernement de la R.F.A. n'avait même pas adressé une demande basée sur l'article 37. Seulement postérieurement à l'introduction du recours, le requérant introduit cette procédure. Rec.1961. 421.

se poser. Il a été ainsi demandé à la Cour de prendre position sur la portée et le sens de l'appréciation de validité. Dans une affaire concernant l'interprétation et la validité de mesures de sauvegarde prises sur la base de l'article 226, le gouvernement fédéral allemand avait présenté des observations qui établissaient une distinction entre la notion de validité et celle de légalité (1). Selon le gouvernement allemand, il faudrait distinguer entre le terme employé à l'article 177, qui vise l'aspect formel d'un acte juridique et l'article 173 qui concerne l'examen de la légalité (2).

La portée de cette distinction, si elle était admise, limiterait considérablement l'accès au prétoire de la Cour, pour certaines questions préjudicielles. L'avocat général, a parfaitement saisi l'importance de l'enjeu. Selon lui, l'interprétation étroite du terme validité ne correspondrait pas à l'importance du système de protection juridictionnelle attribué à l'article 177 (3). La Cour a implicitement rejeté cette interprétation étroite, comme son avocat général l'y invitait.

Ainsi, les personnes privées peuvent participer indirectement au processus communautaire de contrôle de la légalité des mesures de sauvegarde communautaires.

---

(1) Arrêt du 18.2.1964. Aff.Jointes 73-74/63 N.V. International Credit Rec.1964.22. Voir J.RIDEAU "Juridictions internationales et contrôle du respect des traités constitutifs des organisations internationales" p.171. L.G.D.J. Paris 1968.

(2) Certains auteurs contestaient en outre le droit pour les particuliers de déclencher un contrôle parallèle à celui prévu aux articles 169 et 170 par le biais de l'article 177. La Cour, au contraire, a jugé dans l'affaire Van Gend et Loos, que les particuliers intéressés pouvaient exercer leur vigilance et ainsi bénéficier d'un contrôle supplémentaire, s'ajoutant à celui prévu à l'article 169. Rec. 1963.25.

Voir aussi, "Les Novelles", op.cit.N° 1001, p.361.

(3) Conclusions Rec.1964.41.

Cet arrêt semble donc, fondamental à cet égard (1).

Pourtant, l'avocat général pour inciter la Cour à adopter cette position devait encore écarter une autre objection du gouvernement de la R.F.A. Cet Etat souhaitait que sur la base de l'article 177, on ne puisse pas admettre la recevabilité de questions préjudicielles, portant sur des décisions irrecevables au titre de l'article 173-2, notamment après l'expiration des délais de recours.

Pour l'avocat général, une telle solution enlèverait à l'article 177 une fonction tout à fait essentielle :"celle de compenser en partie la limitation peu heureuse de la protection juridictionnelle de l'article 173" (2).

Grâce à l'article 177,les mesures de sauvegarde communautaires peuvent faire l'objet d'un contrôle émanant indirectement de personnes privées. Une telle jurisprudence n'est pas d'un apport négligeable pour le contrôle de l'application des mesures de sauvegarde (3).

3. La responsabilité extra-contractuelle de la Communauté.

Des mesures de sauvegarde communautaires illégales ou ayant engendré un dommage, sont éventuellement susceptibles d'engager la responsabilité de la Communauté sur la base de l'article 215-2 du traité C.E.E.

---

(1)De même,elles peuvent ainsi collaborer au contrôle de la validité des clauses de sauvegarde de droit dérivé, adoptées par les autorités communautaires.

(2)Rec.1964.44.

(3)Une question reste encore ouverte :celle de l'adéquation des voies de droit nationales au mécanisme des questions préjudicielles. Voir un arrêt peu satisfaisant de ce point de vue: Arrêt du 16.12.1976 REWE ZENTRAL/FINANZ Aff.33/76 Rec.1976.1989.

A l'origine, lorsqu'au préalable, l'illégalité avait été constatée et l'annulation de la mesure litigieuse obtenue, il ne se posait pas de problème particulier de recevabilité à ce titre(1). Par contre, en l'absence d'illégalité préalablement reconnue la question de la recevabilité pouvait se poser.

En outre, jusqu'en 1971, la Cour laissait planer une incertitude sur la recevabilité d'un recours en indemnité qui aurait pu se substituer au recours en carence, ou au recours en annulation.

En 1971, dans l'arrêt LÜttickе, le doute a été clairement dissipé : le recours en indemnité est considéré comme une voie de recours autonome "subordonnée à des conditions d'exercice conçues en vue de son objet spécifique" (2).

Si l'affaire Kampffmeyer ne soulevait pas de difficultés, du fait de l'annulation préalable de la mesure litigieuse par l'arrêt Toepfer (3), d'autres recours pouvaient encore poser des problèmes. Ainsi, dans une affaire relative à la légalité de certains montants compensatoires monétaires, la Commission souhaitait que le requérant en indemnité, soit renvoyé devant les autorités administratives et judiciaires nationales, pour qu'ainsi les juridictions allemandes soumettent à la Cour la question de la validité des règlements litigieux. La Cour n'accepte pas cette façon de voir, elle estime qu'il serait "contraire à une bonne administration de la justice et à une exigence d'économie de procédure d'obliger la requérante à recourir aux voies de droit nationales et à attendre ainsi, pendant une période prolongée, qu'il soit statué définitivement sur sa demande" (4).

---

(1)Voir le célèbre arrêt Kampffmeyer Aff. 5, 7, 13 à 24/66 du 14.7.1967 Rec. 1967.318. Notes L.GOFFIN C.D.E. 1968.83 et R.KOVAR J.D.I. 1968.472.

(2)Arrêt du 28.4.1971. Aff.4/69 LÜttickе/Commission Rec.1971.337. Voir aussi J.BOULOUIS et R.M.CHEVALLIER op.cit.pp.378-379.

(3)Arrêt du 1.7.1965 Rec.1965.525.

(4)Arrêt du 24.10.1973 Aff.43/72 Merkur/Commission Rec.1973.1070.

Comme on peut le constater, la Cour a dégagé une jurisprudence, qui tend à assurer aux requérants demandant des indemnités à la suite de l'application de mesures de sauvegarde, un droit de recours effectif.

Ainsi les personnes privées ne se voient pas fermer l'accès au prétoire pour des raisons tenant à la recevabilité de leur action.

4. Le sursis à exécution.

Le mécanisme du sursis à exécution (art. 185) a été utilisé à deux reprises par des Etats membres bénéficiaires de mesures de sauvegarde.

Le but d'une telle procédure était par le mécanisme du sursis à exécution de l'acte attaqué, d'obtenir de la part de la Cour, une autorisation refusée par la Commission. Dans ces deux affaires, les Etats demandeurs avaient, certes obtenu des mesures de sauvegarde, mais il les jugeaient insuffisantes.

Il est évident que le juge communautaire, ne peut,dans une telle hypothèse, agir qu'avec une infinie précaution.

Dans une première affaire, le gouvernement italien avait sollicité le sursis à exécution d'une décision de la Commission l'autorisant à prendre des mesures de sauvegarde sur la base de l'article 226. Dans la requête, il était en plus demandé à la Cour l'annulation de cette décision de la Commission, en raison du taux de protection accordé, juge insuffisant par la requérante (1).

La Cour a rejeté cette demande de sursis. Elle a jugé celle-ci irrecevable car présentée dans le même acte que la de-

---

(1)Arrêt du 17.6.1965 Aff.32/64 Italie/Commission Rec.1965.473.

mande de recours en annulation, contrairement à ce que prescrit l'article 83 paragraphe du règlement de procédure de la Cour. D'autre part, la Cour dans le même arrêt a jugé le recours en annulation non fondé.

En 1969, de son côté, le gouvernement de la R.F.A.,souhaitait obtenir le sursis à exécution d'une autorisation de la Commission, qui à ses yeux n'était pas suffisante.

Bien que l'affaire n'ait pas porté, stricto sensu, sur la recevabilité du référé de ce gouvernement, il paraît intéressant de l'analyser dans le cadre de ces développements, compte tenu de sa connexité avec l'arrêt précédent.

En outre, le gouvernement fédéral semblait demander que la Cour prononce des mesures provisoires, fondées sur l'article 186 du traité C.E.E. (1).

Le sursis à exécution sollicité contre l'autorisation de la Commission, visait à obtenir, en fait, par la voie juridictionnelle une autorisation de mesures de sauvegarde refusée par la Commission (2).

Dans son ordonnance, le Président de la Cour affirme nettement que l'organe juridictionnel communautaire ne peut se substituer à la Commission pour prendre des décisions "aux lieu et place de l'exécutif" (3).S'il en allait autrement, le juge sortirait de sa fonction. L'avocat général J.Gand, à juste titre,le

---

(1)Ordonnance du 5.10.1969 Aff.50/69 R.F.A./Commission Rec. 1969.449.
A la suite de la crise monétaire d'octobre 1969,la R.F.A. avait libéré le cours du mark et de ce fait avait pris un certain nombre de mesures. Le 1er octobre 1969, la Commission autorisait la R.F.A. à suspendre l'importation de certains produits agricoles et refusait d'autoriser d'autres mesures. C'est ce refus qui fait l'objet d'une requête de la R.F.A.,tendant à obtenir le sursis à exécution de certains éléments de la décision dela Commission.

(2)Décision de la Commission du 1.10.1969. J.O. L.1.10.1969.23.

(3)Rec.1969.451.

souligne dans ses conclusions (1). La Cour suit son avocat général et le juge rapporteur. Elle décide par ordonnance de rejetter cette requête.

5. L'exception d'illégalité

Enfin, il faut mentionner, l'exception d'illégalité prévue par l'article 184, qui fournit une possibilité de contrôle incident, nonobstant l'expiration des délais de recours de l'article 173, devant la Cour exclusivement.

Poursuivie pour manquement au traité, la France, bénéficiaire de mesures de sauvegarde, a soulevé comme moyen de défense deux exceptions d'illégalité relatives à l'action de la Commission (2). Le premier argument visait à faire reconnaître l'incompétence de la Commission dans le domaine de la politique monétaire. Sur ce point, la Cour estime que la décision de la Commission n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation dans les délais prévus et qu'elle doit être considérée comme définitive(3).

Cependant, la Cour estime que si l'affirmation française était fondée, la mesure de sauvegarde de la Commission manquerait de toute base juridique dans l'ordre communautaire.

Aussi, elle doit de contrôler la pertinence de ce moyen(4). Après l'avoir examiné, elle le rejette (5).

---

(1)Voir aussi l'ordonnance du 12.5.1959.Aff.19/59 R.Geitling/ Haute Autorité Rec.1960.91.

(2)Arrêt du 10.12.1969 Aff.6 et 11/69 Commission/France. Rec.1969.523. Il ne semble pas cependant, que le gouvernement défendeur se réfère explicitement à l'article 184 du traité C.E.E.

(3)Rec.1969.539.

(4)Rec.1969.540.

(5)Sur ce point : R.KOVAR J.D.I. 1971.401.
P.CAHIER C.D.E.1970.580.

La France soutenait dans cette même affaire, un deuxième moyen de défense, constituant également une exception d'illégalité.

Elle invoquait l'illégalité de l'avis motivé. La Cour écarte ce moyen, car l'avis ne constitue qu'une phase précontentieuse. De ce fait, l'appréciation du bien-fondé de l'avis se confond avec celle du bien fondé du recours lui-même, que la Cour appréciera (1).

En fin de compte et de manière inattendue, l'exception d'illégalité est susceptible de déclencher un contrôle juridictionnel des mesures de sauvegarde communautaires.

Même si elle est secondaire actuellement, cette voie de droit pourrait connaître des développements ultérieurs.

Signalons pour terminer une dernière possibilité de contrôle juridictionnel des mesures de sauvegarde, prévu par le traité C.E.E. Il s'agit du recours en carence de l'article 175, qui offre la possibilité à un Etat membre ou à une autre institution de la Communauté, de saisir la Cour au cas, où en violation du traité, le Conseil ou la Commission, se sont abstenus de statuer. Cela vise l'hypothèse, d'un Etat membre qui s'estimerait en droit d'obtenir des mesures de sauvegarde et qui ne bénéficie pas d'une autorisation communautaire, par suite d'une inaction de l'institution responsable (2). Les personnes privées peuvent également, saisir la Cour, mais les conditions de recevabilité sont strictes, (art.175-3). Ils doivent prouver que la carence concerne un acte décisionnel qu'une des institutions communautaires a omis de leur adresser.

---

(1)Rec.1969.542.

(2)Le recours n'est recevable que si l'institution en cause a été préalablement invitée à agir. Elle a un délai de deux mois pour prendre position. A l'expiration de celui-ci, le recours est recevable.

B. La contestation d'une action ou d'une abstention d'un Etat membre.

Cette catégorie de litige est nettement moins fréquente. Effectivement, compte tenu de ses compétences, la Cour ne peut qu'assez difficilement opérer un contrôle juridictionnel des mesures de sauvegarde nationales.

Deux recours sont cependant susceptibles d'entraîner indirectement un tel contrôle : le recours en constatation de manquement et dans une certaine mesure, le recours préjudiciel.

1. Le recours en constatation de manquement.

Parallèlement au contrôle des actes de la Commission, le respect de la légalité communautaire exige le contrôle de la régularité des actes ou des abstentions des Etats membres. Dans le cadre du traité C.E.E., les articles 169 et 170 permettent à la Commission et aux Etats membres de déclencher la procédure en constatation de manquement (1).

Cette faculté offerte à la Commission et aux Etats membres fournit à la Cour éventuellement,la possibilité de statuer sur les actions ou omissions des Etats membres dans le domaine des mesures de sauvegarde.

Dans la première hypothèse, un Etat membre peut établir des mesures de sauvegarde unilatérales contraires au traité. Dans la seconde, il peut refuser de supprimer des mesures de sauvegarde autorisées par la Commission.

La Cour a été amenée à plusieurs reprises à constater le manquement d'un Etat membre au traité, consistant en l'instaura-

---

(1)P.CAHIER "Les articles 169 et 171 du traité C.E.E.à travers la pratique de la Commission et la jurisprudence de la Cour" R.T.D.E.1974.3.

tion de mesures de sauvegarde unilatérales (1).

L'article 169 permet, en effet à la Commission de contrôler le respect par les Etats des obligations qui leur incombent en vertu du traité.

L'Etat en cause qui ne régularise pas la situation dans le délai fixé par la Commission, peut être poursuivi devant la Cour, laquelle est susceptible de constater l'existence d'un manquement. Dans cette hypothèse, l'Etat est tenu d'exécuter l'arrêt de la Cour avec toutes les conséquences juridiques qu'un tel arrêt implique (2).

Curieusement, les arrêts statuant à l'initiative de la Commission, sur des manquements imputables à certains Etats membres, en raison de l'application irrégulière de mesures de sauvegarde, ont à régler au préalable, un certain nombre d'exceptions d'irrecevabilité présentées par les gouvernements défendeurs.

Les différents moyens relatifs à l'irrecevabilité s'articulent autour de plusieurs arguments.

Le premier consiste à contester la régularité de la phase administrative. Dans l'affaire 7/61, le gouvernement défendeur alléguait que l'avis motivé de la Commission ne contenait pas de motif adéquat. Par conséquent, il ne pouvait pas constituer la "condition juridique préalable à l'action judiciaire"(3).

De ce fait, le recours devait être déclaré irrecevable.

---

(1)Arrêt du 19.12.1961. Aff.7/61 Commission/Italie Rec.1961.633. Arrêt du 14.12.1962. Aff.2-3/62 Commission/Luxembourg et Belgique Rec.1962.813.- Note R.M.CHEVALLIER, D.1963.II.299.- Arrêt du 13.11.1964. Aff.90-91/63 Commission/Luxembourg et Belgique. Rec.1964.1217.

(2)Arrêt du 13.7.1972. Aff.48/71 Commission/Italie Rec.1972.529.

(3)Arrêt du 19.12.1961. Aff.7/61 Commission/Italie Rec.1961.644.

De son côté, l'avocat général M.Lagrange observe que l'insuffisance de motivation, ne pourrait être qu'une question de fond (1).

La Cour,de son côté, estime que la lettre contestée contient un exposé cohérent des raisons justifiant le manquement.

Elle rejette cette première fin de non-recevoir (2). La deuxième série d'objections présentée par les gouvernements défendeurs, consiste à se prévaloir d'une demande d'autorisation de mesures de sauvegarde, formulée postérieurement à l'adoption par l'Etat membre de la mesure litigieuse. En quelque sorte, une telle demande purgerait de toute illégalité, une infraction antérieure (3). Dans l'affaire 2 et 3/62, les gouvernements vont plus loin : ils soutiennent qu'en ne les autorisant pas à prendre des mesures de sauvegarde, la Commission, aurait non seulement perdu qualité et intérêt à agir, mais elle aurait en outre rendu la cause de son recours illicite (4).

La Cour, à juste titre,considère que s'il était possible de tenir en échec l'application de l'article 169 par une demande de régularisation, ce mécanisme perdrait toute son efficacité. De plus : "une demande de dérogation aux règles générales du traité, introduite au surplus très tardivement en l'espèce,ne peut avoir pour effet de rendre licites des mesures unilatérales prises en contradiction aux dites règles et ne peut, en conséquence, légitimer rétroactivement l'infraction initiale"(5).

Dans ces conditions, la Cour ne peut que rejeter cette exception d'irrecevabilité.

Une demande d'autorisation de mesures de sauvegarde ne

---

(1) Conclusions- Rec.1961.673.
(2)Aff.7/61. Rec.1961.654.
(3)Aff.7/61. Rec.1961.644.
(4)Aff.2 et 3/62 Rec.1962.823.
(5)Aff.2 et 3/62 Rec.1962.825.

saurait être assimilée à une régularisation d'une infraction au droit communautaire (1).

Le dernier argument des gouvernements défendeurs pour tenter d'éviter la discussion au fond devant les juges de Luxembourg, consiste à rejeter sur la Commission la responsabilité de l'infraction.

Ainsi,la Belgique et le Luxembourg dans l'affaire 90 et 91/63,soutenaient l'exception d'inexécution :"si la Communauté viole elle même le traité elle ne saurait être considérée comme recevable à saisir la Cour de justice pour faire constater un manquement commis par cet Etat"(2).

De la réponse qu'apporterait le juge communautaire à cet argument tiré du droit international,dépendait à la fois la force du droit communautaire et la rigueur du contrôle de la Cour sur des mesures de sauvegarde.

Pour statuer sur cette exception d'irrecevabilité,la Cour élève le débat et le situe dans le cadre du droit communautaire; le traité établit un ordre juridique nouveau qui comporte interdiction pour les Etats membres de se faire justice eux-mêmes (3).

De même,dans l'affaire 6 et 11/69,le gouvernement défendeur reprochait à la Commission, d'avoir agi en dehors de sa compétence et d'avoir pris,dans ces conditions, des décisions illégales. La Cour devait préalablement statuer sur cette question, qui touchait à la recevabilité du recours :"si cette affirmation

---

(1)Aff.7/61 Rec.1961.655.

(2)Aff.jointes 90 et 91/63 Rec.1964.1227.

(3)Rec.1964.1232.
Voir aussi Aff.2 et 3/62 Rec.1962.825.
Voir P.H.TEITGEN "Droit Institutionnel Communautaire" op.cit.pp.443-445.
Dans l'affaire 38/69,l'Italie défendait son abstention de n'avoir pas mis fin à des mesures de sauvegarde, en soutenant avoir exprimé antérieurement une réserve. La Cour rejette cet argument et qualifie la décision litigieuse d'acte communautaire. Arrêt du 18.2.1970 Aff. 38/69 Commission/Italie Rec. 1970.56.

était fondée, la décision susvisée manquerait de toute base juridique dans l'ordre dommunautaire ... c'est une exigence fondamentale de l'ordre juridique que la Cour contrôle si tel est le cas" (1).

La Cour rejette les arguments présentés par le gouvernement français. Elle estime que les Etats ont, sur la base de l'article 5 du traité pris l'engagement de s'abstenir de prendre des mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité. Par conséquent, la Cour affirme que "l'exercice des compétences retenues ne saurait donc permettre de prendre unilatéralement des mesures qu'interdit le traité" (2).

2. Le recours préjudiciel.

Indirectement, la Cour peut être amenée à contrôler des mesures nationales de sauvegarde. Une affaire récente permet d'illustrer ce propos. Il s'agissait de savoir, si une réglementation nationale soumettant l'importation de produits en pro-

---

(1) Rec.1969.540. Voir aussi plus haut :"L'exception d'illégalité" p.340.

(2) Rec.1969.540. Dans une affaire antérieure, la question de l'existence de pouvoirs retenus par les Etats et l'éventuelle justification de l'existence des clauses de sauvegarde a été soulevée au sujet de l'article 67 du traité C.E.C.A. En effet, l'article 26 du traité C.E.C.A. précise que les Etats membres n'ont pas perdu la responsabilité de leur politique économique générale puisqu'il charge le Conseil d'harmoniser l'action de la Haute Autorité. L'article 67 du traité C.E.C.A. ne met à la disposition de la Haute Autorité qu'un pouvoir limité qui "tend à permettre des incursions de la compétence communautaire dans les souverainetés nationales là où elles sont nécessaires pour que, du fait des pouvoirs retenus par les Etats membres, l'effet utile du traité ne soit pas grandement diminué et sa finalité gravement compromise". Arrêt du 23.2.1961. De G.S. in Limburg contre Haute Autorité. Aff.30/59 Rec.1961.46.

venance d'un Etat membre mais originaires d'un pays tiers, à une demande de licence en vue d'une application éventuelle de l'article 115, constituait une restriction quantitative(1).

Dans ses observations écrites, le gouvernement français n'émet aucune objection à l'examen de cette affaire, selon la procédure de l'article 177, par le juge communautaire. Cependant, au cours de la procédure orale, son représentant insiste sur le fait suivant : l'examen du droit répressif interne n'intéresserait pas les instances communautaires (2). En quelque sorte, il est demandé à la Cour de ne pas examiner une réglementation douanière nationale de nature pénale. Nous aurons à revenir sur les principes dégagés par cet arrêt. Nous pouvons retenir ici, que les Etats membres peuvent éprouver quelques réticences à accepter un éventuel contrôle des règlementations nationales relatives au processus d'édiction des mesures de sauvegarde (3).

Pour conclure sur la recevabilité considérée comme une technique de contrôle des mesures de sauvegarde, on peut constater que les réflexions émises dépassent sensiblement de simples considérations purement formelles, relatives à l'applica-

---

(1)Arrêt du 15.12.1976 Aff.41/76 Donckerwolcke Rec.1976.1921.

(2)Rec.1976.1932.

(3)Voir aussi les difficultés soulevées par les suites de l'affaire Kampffmeyer devant les juridictions internes de la R.F.A. : arrêts de l'Oberlandsgericht de Cologne du 2.5.1968, du Landgericht de Bonn du 29.10.1968, annulé par le Bundesgerichthof le 2.12.1971.

La solution des difficultés de cette complexe affaire pourrait découler d'une question préjudicielle posée par une juridiction interne à la Cour de Luxembourg.

Sur l'ensemble de cette affaire, voir J.BOULOUIS et R.M.CHEVALLIER op.cit.pp. 414-417.

tion des mesures de sauvegarde. L'étude de cette technique de contrôle est révélatrice de la nature même de cette légalité extraordinaire.

2. L'extension du contrôle.

Après avoir statué éventuellement sur la question de la recevabilité, il appartient au juge de déterminer avec une certaine précision, ce qu'il veut bien admettre dans sa sphère de contrôle.

A propos de l'application de mesures de sauvegarde, la Cour a été amenée à définir ses techniques de contrôle, en opérant cette délimitation, qui présente un intérêt particulier : les exécutifs communautaires peuvent ainsi connaître leur marge de pouvoir discrétionnaire, ainsi que les exigences de la Cour relatives à la motivation de leurs actes décisionnels.

A. Le contrôle du pouvoir discrétionnaire.

Le juge communautaire, comme tout juge, n'entend pas empiéter sur les pouvoirs de l'exécutif. Aussi, en fixant les principes relatifs à sa technique de contrôle des actes des autorités communautaires, il a été amené à préciser la marge d'appréciation discrétionnaire qu'il laisse aux institutions et celle qu'il se réserve d'apprécier.

Cette autolimitation du juge européen a pour effet d'élever une barrière plus ou moins élastique, quant à l'étendue du contrôle qu'il se reconnait en droit d'opérer. Cette technique de délimitation qui est notamment employée dans le domaine du droit économique, particulièrement, pour l'application des mesures de sauvegarde, mérite des développements détaillés.

A cet égard, le traité C.E.C.A. contient des indications précises, alors que le traité C.E.E. en est dépourvu. Le traité de Paris contraint la Cour à une obligation d'abstention.

Cette dernière est en effet tenue de ne pas porter d'appréciation sur la situation découlant des faits et circonstances économiques" (article 33 du traité C.E.C.A.).

Il en résulte, de la sorte, une marge de pouvoir discrétionnaire au profit des autorités communautaires, chargées d'autoriser ou de fixer les mesures de sauvegarde.

On saisit alors, l'importance de cette limitation du contrôle juridictionnel (1).

Elle nécessite un certain nombre d'éclaircissements relatifs au rôle du juge dans une matière délicate par nature. Dans son étude du rôle du juge, M. J.Boulouis écrit que celui-ci

---

(1) Sur cette question voir : L.DELVAUX :"Le contrôle de la Cour de justice de la C.E.C.A. sur les faits et circonstances économiques". Annales de droit et de sciences politiques Tome 18, 1958.41.
R.KOVAR :"Le pouvoir réglementaire de la C.E.C.A." op.cit. pp.82-94.
J.BOULOUIS :"Chronique de la Cour de justice de la C.E.C.A." A.F.D.I. 1955.312.
B.VAN DER ESCH :"Pouvoirs discrétionnaires de l'Exécutif européen et contrôle juridictionnel". Dalloz et Sirey. Paris 1968.
Lord MACKENZIE STUART :"La C.J.C.E. et le contrôle du pouvoir discrétionnaire, R.I.D.C. 1974.61.
F.RIGAUX :"Le pouvoir d'appréciation de la C.J.C.E. à l'égard des Etats. Mélanges G.Van DER MEERSCH. Tome 2 p.365.
Selon un auteur, le contrôle de la légalité et de l'opportunité ne se situe pas sur le plan. Ce qui est opportun,c'est ce qui convient à une situation donnée de temps,de lieu, de circonstance. La légalité au contraire c'est la valeur juridique d'une mesure au regard d'une réglementation obligatoire. Pour cet auteur, ces deux notions ne peuvent pas être opposées car elles ne répondent pas aux mêmes normes de valeur.
M.DUBISSON : "La distinction entre la légalité et l'opportunité dans la théorie du recours pour excès de pouvoir" pp. 36-37. L.G.D.J. Paris 1958.

"n'est pas très bien armé pour trancher des questions économiques et moins encore que le juge ordinaire, celui dont la fonction consiste à contrôler la conformité d'une disposition particulière à une règle de référence plus générale, le juge de la "légalité" (1).

Pour cet auteur, les raisons de la faiblesse du juge tiennent à l'imprécision du droit économique et à l'ambiguïté des termes qu'il emploie :"il peut en résulter, lorsqu'il s'agit d'appliquer des règles juridiques à une matière foncièrement économique, une véritable incompatibilité entre l'objet et la méthode" (2). Cette crainte formulée lors de la naissance de la jurisprudence communautaire, a été heureusement démentie constamment par la suite par le juge de Luxembourg.

Dans le traité C.E.C.A., nous savons que le juge communautaire a reçu une compétence de contrôle de la légalité des actes des organes communautaires (article 33). Cet article limite le pouvoir d'appréciation du juge, puisqu'il ne peut porter sur l'appréciation de la situation découlant des faits ou circonstances économiques.

A cette restriction, s'ajoute une exception : au cas où il est reproché à la Haute Autorité un détournement de pouvoir ou une violation du traité ou du droit qui en découle, cette restriction ne joue pas. Le juge reçoit alors, des compétences de pleine juridiction. Il peut contrôler l'opportunité des mesures litigieuses.

Par contre, les pouvoirs de contrôle de la Cour, dans le cadre de l'article 37 du traité C.E.C.A. sont plus étendus,puisque la Haute Autorité elle même dispose d'un pouvoir exceptionnel:"le pouvoir d'arbitrer entre les intérêts particuliers de

---

(1)J.BOULOUIS Chronique de jurisprudence de la Cour de justice de la C.E.C.A. A.F.D.I.1955.313.

(2)J.BOULOUIS eod.loc.314.

cet Etat et les intérêts généraux de la Communauté et de rechercher les remèdes appropriés est confié ... à la Haute Autorité, ce qui comporte en soi l'attribution d'un pouvoir exceptionnel" (1).

En contrepartie du pouvoir exceptionnel attribué à la Haute Autorité, la Cour a pour mission, si elle est saisie d'un recours, d'en apprécier le bien-fondé de son utilisation ou de son absence d'utilisation.

Il s'agit d'une disposition qui déroge à l'article 33 du traité C.E.C.A., qui exclut de la compétence de la Cour,l'appréciation de la situation découlant des faits ou circonstances économiques (2). De plus, non seulement la Cour peut exercer son contrôle sur le bien-fondé de la décision mais elle peut,et cela déborde largement du cadre du contrôle de la légalité,prévoir dans son dispositif la ligne générale des mesures que la Haute Autorité devra prendre (3).

Dans le traité C.E.E., rien de semblable à l'article 33 du traité C.E.C.A.n'a été prévu. La logique semblerait indiquer que la solution implicitement dégagée, soit la même (4). Pour certaines dispositions susceptibles d'intéresser la question du contrôle des mesures de sauvegarde, il apparaît que la Cour disposerait d'un pouvoir de pleine juridiction. L'article 169 permet à la Cour, selon l'Avocat général M.Lagrange, "au delà de la stricte question de légalité ... de juger dans son ensemble

---

(1)Affaires 2 et 3-60. Rec.1961.288-289.

(2)Sauf en cas de détournement de pouvoir,ou de violation grave du traité ou du droit dérivé.

(3)Conclusions M.LAGRANGE. Affaires 2 et 3-60 Rec.1961.303. A contrario voir P.REUTER :"La C.E.C.A." op.cit.p.247.

(4)Dans ce sens,voir VAN DER ESCH op.cit.p.34. A contrario voir D.G.VALENTINE :"The Court of justice of the European Communities" Tome 1 p.295. Stevens and Rothman.Londres 1965.

et compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire, le comportement de l'Etat en cause" (1). L'article 215 également autoriserait par la "nature même du litige un contrôle juridictionnel très étendu. Pour savoir s'il y a utilisation fautive d'un pouvoir discrétionnaire, le juge doit pouvoir se prononcer sur l'utilisation non fautive de ce même pouvoir"(2).

En ce qui concerne les clauses de sauvegarde proprement dites, ce même auteur, estime que de par leur libellé, les articles 115 et 226 du traité C.E.E., sont destinés à faire l'objet d'un contrôle d'opportunité, qui s'ajouterait au contrôle de légalité : "le mandat de contrôle implique, s'il doit être exercé de façon efficace, que les questions d'appréciation économique n'échappent pas entièrement à la Cour" (3). Plus nuancées apparaissent les conclusions de plusieurs avocats généraux : ainsi M. Lagrange estime que l'article 226, qui ne prévoit auxun pouvoir exceptionnel au profit de la Cour ne permet qu'un recours en annulation ordinaire basé sur l'article 173. La responsabilité de la décision appartient à la Commission qui agit dans les limites de son pouvoir discrétionnaire. Cependant, ajoute M.Lagrange, le contrôle de légalité opéré par la Cour revêt une importance particulière "étant donné la nature des intérêts en jeu" (4): ceux de l'Etat victime des autres Etats et ceux du marché commun. Enfin, il estime que le contrôle juridictionnel doit s'exercer selon les règles normales du recours en annulation. Dans une affaire ultérieure, A. Dutheillet de Lamothe a fait la synthèse de la position de la Cour en matière de limites du contrôle juridictionnel (5).

---

(1)M.LAGRANGE :"Les actions en justice dans le régime des Communautés européennes". Sociaal Economische Wetgeving 1962.p.85, note 2.

(2)VAN der ESCH op.cit.p. 34.

(3)VAN der ESCH eod.loc.p.35.

(4)Affaire 13-63 Rec.1963. 373.

Dans le même sens, voir les conclusions de J.GAND dans l'affaire 50-69 R. Rec.1969.455.

(5)Affaire 37-70 Rec.1971.42-43.

La Cour a toujours tiré pleinement les conséquences que contrairement au traité C.E.C.A., le traité C.E.E. ne prévoit pas de contentieux de pleine juridiction, mais implique au contraire que le contrôle de l'application de l'article 226, par exemple, soit un contrôle de légalité. Il faut distinguer, les limites des pouvoirs de la Cour de ceux de l'exécutif communautaire.

L'appréciation que la Commission est amenée à faire très rapidement revêt un caractère délicat. Aussi, la Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation à défaut de pouvoir discrétionnaire sous le contrôle du juge. Le problème est d'en connaître l'étendue (1).

Il en résulte que sauf une "irrégularité substantielle de procédure" ou un détournement de pouvoir, les décisions prises par la Commission sur la base de l'article 226 ne peuvent être illégales que si l'appréciation de la Commission se fonderait sur des faits matériellement inexacts (2). Il s'agit d'un premier niveau de contrôle, niveau purement formel ne nécessitant qu'un contrôle basé sur des éléments chiffrés, en principe faciles à vérifier (3).

En second lieu, il est possible que l'appréciation de la Commission se fonde sur des faits manifestement exacts, mais que l'appréciation qui en est tirée, soit manifestement erronée. Il

---

(1)L'étendue de ce pouvoir de la Commission peut varier en fonction du domaine concerné. L'article 108 ne prévoit pas de limites à l'action de la Commission car la balance des paiements représente un élément fondamental de la vie économique d'un Etat membre. Par contre, le libellé de l'article 226 enlève à la Commission une grande marge de son pouvoir discrétionnaire.

(2)Rec.1971.43.

(3)Si la Commission, par exemple, ne trouve que 10.000 chômeurs à telle date pour tel secteur et qu'il y en avait en réalité 25.000, le contrôle de la Cour consistera à établir le chiffre exact à la date incriminée. Son pouvoir ne pouvait pas consister à remettre en cause les critères définissant la qualité de chômeur.

s'agit d'un niveau de contrôle plus élaboré. La Cour,dans cette hypothèse, estime que la conséquence tirée par la Commission ne correspond pas à la réalité des faits. La Cour porte un jugement de valeur qui contredit celui apporté par la Commission.

Ainsi dans les affaires 106 et 107-63, la Cour a estimé que les quantités de maïs litigieuses, sur lesquelles il n'y avait pas de contestation, n'étaient pas de nature à provoquer les perturbations graves du marché. Ces quantités n'excédant pas la moyenne mensuelle des importations normales, l'appréciation de la Commission était en l'occurrence manifestement erronée(1).

Le troisième niveau de contrôle concerne le principe d'adéquation des moyens aux fins. La Cour confronte le degré de gravité de la situation avec le degré de dérogation des mesures de sauvegarde autorisées.

Elle compare ces deux éléments et son contrôle glisse,malgré tout,sur la voie du contrôle de l'opportunité. Ce glissement n'est pas une oeuvre prétorienne de la Cour. Il provient du libellé même des mécanismes de sauvegarde : le choix des mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun, est imposé par de nombreuses clauses de sauvegarde (articles 109, 115 et 226). Il n'est pas étonnant que la Cour en fasse application, comme dans l'affaire dite des "champignons chinois".(2)

Nous ne développerons pas ici davantage ce raisonnement car il sera repris, plus loin, à l'occasion de l'étude des principes de la légalité jurisprudentielle dégagés par la Cour.

Retenons simplement que le juge communautaire est amené, compte tenu des prescriptions contraignantes des clauses de sauvegarde à étendre son contrôle au delà de l'examen purement formel

---

(1)Rec. 1965.534-535.
(2)Rec. 1971.909-910.

de la légalité. Tout en reconnaissant une marge d'appréciation discrétionnaire à l'exécutif communautaire, la Cour se réserve le droit d'en contrôler l'étendue (1).

B. Le contrôle de la motivation.

En matière de mesures de sauvegarde, l'exigence de la motivation des actes décisionnels, prévue à l'article 190 du traité C.E.E., se pose, comme on peut l'imaginer en termes différents.

Les objectifs de la motivation, de manière générale, ont comme fonction de garantir les droits des administrés en leur faisant connaître les fondements de l'acte (2). Il s'agit d'une exigence de forme qui constitue une formalité substantielle (3). A ce titre le contrôle de la motivation doit être distingué du contrôle des motifs.

Ce contrôle relève, par contre, de l'examen par l'exécutif communautaire des demandes sollicitées, par les Etats membres. Le premier appartient au contentieux de la violation des formes substantielles. Il concerne l'inobservation des règles de forme et de procédure (4).

---

(1)Par exemple : aff.9-11/71. Rec.1972. 407.
aff.43/72 Rec. 1973.1071.

(2)J.BOULOUIS et R.M.CHEVALLIER op.cit.pp.344-346.

(3)Arrêt du 20.3.1957 Aff. 2/56 Geitling/Haute Autorité Rec.1957. 36.
Arrêt du 4.7.1963 Aff.24/62 RFA/Commission Rec.1963.143.
Arrêt du 8.2.1966 Aff. 8/65 Pugliesi/Haute Autorité Rec.1966. 10.
Voir G.LE TALLEC et C.D.EHLERMANN :"La motivation des actes des Communautés européennes". R.M.C.1966.179.
G.HEN :"La motivation des actes des institutions communautaires". C.D.E. 1977.49.

(4)Conclusions K.ROEMER dans les aff.106-107/63 Rec.1965. 542.

La Cour peut elle être plus souple, à l'égard de la motivation des mesures de sauvegarde ? Son avocat général dans l'affaire Toepfer (1), et dans l'affaire International Fruit Company le souhaite sans aucun doute :"il faut avoir égard au fait que la Commission n'a disposé que d'un délai de 24 heures pour préparer et pour édicter la mesure de sauvegarde incriminée. Il est évident que, compte tenu de cette circonstance, la motivation de l'acte ne doit pas être appréciée selon les critères appliqués lorsqu'il s'agit d'actes élaborés dans des conditions normales (2).

La Cour se garde d'accepter explicitement ce point de vue. Au contraire, elle tient à adopter une attitude très prudente dans ces deux affaires. Bien plus, dans l'affaire Kaufhof, la Cour n'exerce pas sa censure sur l'insuffisante motivation de l'autorisation accordée par la Commission, bien que la société requérante l'y invite à plusieurs reprises (3).

La Cour semble maintenir pour les mesures de sauvegarde, des exigences de motivation relativement strictes(4).

Tout laxisme, en ce domaine, pouvait apparaître comme un relachement de sa mission de contrôle et conduire à un affaiblissement du rôle de la Commission, qui ne manquerait pas d'atteindre le traité lui même.

---

(1)Rec.1965. 544.

(2)Aff.41-44/70 Rec. 1971. 442. 443.

(3)Aff.29/75 Rec. 1976. 435.

(4)Dans l'affaire 13/63, l'avocat général estime que le reproche adressé par l'Italie à la Commission ne consiste pas en une insuffisance de motivation qui serait contraire à l'article 190 du traité C.E.E. Selon lui, le recours porte sur l'insuffisance ou la contradiction des motifs de la décision par rapport aux conclusions qu'elle en tire. Rec.1963. 373.

§ 2 - Les principes dégagés par le contrôle des mesures de sauvegarde.

Sans être forcément irréductibles aux mesures de sauvegarde, les principes qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour, méritent une attention particulière, si l'on désire analyser la portée du contrôle juridictionnel.

Il n'est pas opportun dans le cadre de ces développements relatifs au contrôle de l'application de ces mesures, d'établir un inventaire exhaustif des principes, qui ont pu être formulés par la Cour. Néanmoins, la présentation des principes retenus fournira une idée précise du régime des mesures de sauvegarde.

Les plus significatifs et les plus spécifiques que nous tenteront de dégager peuvent se rassembler autour de deux pôles principaux.

Le principe de proportionnalité, pris au sens large, regroupe un ensemble de règles qui confèrent aux mesures de sauvegarde une part non négligeable de leurs caractéristiques.

Les principes de responsabilité du fait de l'édiction de ces mesures permettent d'analyser les exigences que le juge entend voir respectées par les autorités responsables, lorsqu'elles appliquent la légalité extraordinaire.

1. Le principe de proportionnalité.

Le respect de ce principe contraint les organes intéressés à observer, selon la jurisprudence de la Cour, différents impératifs (1) : celui de l'adéquation des moyens aux fins et celui

---

(1) Sur le principe de proportionnalité et la jurisprudence de la Cour : G.COHEN-JONATHAN :"La Cour des Communautés européennes et les droits de l'Homme". R.M.C.1978. 855.

de la sécurité des relations juridiques.

Apparemment, le contenu de ces obligations parait simple à déterminer. Nous aurons l'occasion de constater qu'il n'en est rien et que la Cour a dû dominer et maîtriser le flou particulièrement marqué, de toute règle juridique de droit économique.

A. L'adéquation des moyens aux fins.

Ce principe ne résulte pas directement,comme on pourrait être tenté de le croire, de la jurisprudence de la Cour. Il est imposé par le traité C.E.E. lui-même : le libellé des clauses de sauvegarde ne laisse aucun doute. La Commission doit choisir les mesures apportant le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun. (articles 115 et 226 par exemple) Il est vrai que la Cour a dégagé et confirmé ce principe à maintes reprises. Elle en a déduit qu'il s'agissait d'un principe général de droit (1). Aussi, il n'est guère surprenant de constater que ce principe essentiel puisse apparaître largement dans le bloc de légalité jurisprudentielle des mesures de sauvegarde.

En effet, la Cour a souvent affirmé que les clauses de sauvegarde constituent des exceptions à des principes fondamentaux du traité. Elle considère,de ce fait, qu'il convient de les inpréter et de les appliquer strictement (2).

---

(1)J.BOULOUIS et R.M.CHEVALLIER op.cit.pp. 88-89.
R.KOVAR : "La Commission gardienne des traités" op.cit.pp.73-74.
C. REICH: "La politique commerciale commune de la C.E.E. et le contrôle de l'utilisation de la clause de sauvegarde de l'article 115 du traité C.E.E.". R.T.D.1978,pp. 43-45.

(2)Arrêt du 19.12.1961.Aff.7/61 Commission/Italie Rec.1961.656.
Arrêt du 17.7.1963 .Aff.13/63 Italie/ Commission Rec.1963.360.
Arrêt du 23.11.1971. Aff.62/70 Bock/Commission Rec.1971.910.

./.

On peut s'interroger sur les raisons de cette conception restrictive. Ces dérogations portent atteinte, sans aucun doute, au traité et au fonctionnement de l'organisation. Elles remettent en cause l'unité du marché commun et l'application uniforme du droit communautaire.

En ce sens, l'association de cette idée au principe de l'effet utile ne serait pas dénuée de fondement (1).

Elle présenterait l'avantage de rattacher cette jurisprudence à une notion fondamentale et expliquerait largement les raisons de cette jurisprudence, en ce qui concerne les clauses et les mesures de sauvegarde.

En effet, l'application et l'interprétation strictes de ces clauses, a pour effet de faciliter, du point de vue de l'organisation, le fonctionnement de la Communauté.

De ces observations, le principe de l'adéquation des moyens aux fins paraît découler logiquement.

Nous allons examiner comment, la Cour va opérer la conciliation de ce principe avec les exigences des réalités. En effet, à travers un certain nombre d'affaires, la Cour est amenée à apprécier le choix opéré par les exécutifs communautaires.

Elle est de ce fait tenue de vérifier si les mesures de sauvegarde autorisées sont en quelque sorte appropriées. Selon, un auteur, ce contrôle, après examen détaillé des circonstances, est un contrôle de légalité, "fondé sur l'opportunité de la décision" (2).

... La plupart des arrêts concernant des mesures de sauvegarde fournissent à la Cour l'occasion de le réitérer.

(1)Sur cette question : R.ORMAND :"L'utilisation particulière de la méthode d'interprétation des traités selon leur effet utile par la C.J.C.E." R.T.D.E. 1976.624.

(2)B.ASSO "Le contrôle de l'opportunité ..." R.T.D.E.1976.43.

Dans plusieurs arrêts, le juge de Luxembourg a dû confronter la mesure prise à la situation existante, lors de son adoption.

Ainsi, dans l'affaire Toepfer, la Commission avait autorisé la R.F.A. à prendre des mesures de sauvegarde, alors que le risque de perturbation sérieux n'était pas évident (1).

D'après les statistiques produites par la Commission, la quantité de maïs qui aurait pu être importée, n'excédait guère la moyenne mensuelle des importations normales (2).

Dans ses conclusions, l'avocat général estime qu'il "n'est pas exclu que d'autres mesures moins radicales qu'un blocage des importations, ... auraient été suffisantes pour prévenir un risque de perturbation du marché" (3).

L'application du principe de proportionnalité est encore plus nette dans l'affaire dite des "champignons chinois" (4)et dans l'affaire Kaufhof . Ces deux affaires portent sur le non respect par la Commission de son devoir de vigilance et de contrôle dans le processus d'action de mesures de sauvegarde fondées sur l'article 115 du traité C.E.E. Dans la première affaire, la société requérante soutenait, en effet, qu'elle avait l'intention d'importer environ 0,15 % de la consommation annuelle de champignons en conserve de la R.F.A. La Cour rappelle que l'application et l'interprétation des dérogations sont strictes. Elle constate que les demandes d'importation en instance à l'époque

---

(1)Rec.1965.529. Note M.FROMONT D.S. 1966.J.58.
Note L.GOFFIN C.D.E.1966.75.
Chronique R.KOVAR J.D.I. 1966. 707.

(2)Rec.1965. 534.

(3)Concl.K.ROEMER, Rec.1965.552. L'avocat général y voit un motif supplémentaire d'illégalité de ladécision de la Commission dans le choix des moyens adoptés.

(4) Note VEROUGSTRAETE C.D.E.1972.662.

litigieuse se montaient à 0,26 % du chiffre des importations totales de l'année précédente. De la même manière que dans l'affaire 106 et 107/63, la Cour annule la décision de la Commission (1) qui : en étendant l'autorisation litigieuse à une demande concernant une opération d'importance négligeable au regard de l'efficacité de la mesure de politique commerciale envisagée par l'Etat membre concerné ... a dépassé les limites de ce qui était "nécessaire" au sens de l'article 115, interprété dans le cadre général du traité tel qu'il se présente après l'expiration de la période de transition" (2). L'application de ce principe par la Cour n'est pas figée, elle est évolutive car elle dépend du degré de réalisation du marché commun, l'expiration de la période de transition, étant à cet égard déterminante.

De même dans l'affaire Kaufhof du 8 avril 1976, la Cour censure l'attitude de la Commission qui avait accordé la mesure de sauvegarde à la R.F.A. alors que le total des importations projetées se serait élevé à environ 0,8 pour mille de l'ensemble des importations effectuées pour le même produit en 1973 (3). En ne tenant pas compte des quantités négligeables en cause, la Commission a dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation.

Par contre dans l'affaire International Fruit du 13.5.1971, la Cour a jugé que la Commission avait pris à bon droit les mesures nécessaires (4). Cette dernière détenait de par les règlements le pouvoir d'autoriser la cessation totale des importations.

Les conditions de mise en oeuvre se trouvaient réunies du fait de la surproduction de pommes de table et des stocks (5).

---

(1)L'annulation ne vise que les produits pour lesquels des demandes de licence étaient régulièrement en instance auprès de l'administration allemande, lors de l'entrée en vigueur de la décision.

(2)Rec.1971.910.

(3)Rec.1976.444.

(4)Voir Chronique R.KOVAR et V.CONSTANTINESCO. J.D.I.1972.687.

(5)Rec.1971.426.

Par conséquent,si l'exécutif communautaire applique des mesures moins restrictives qu'il n'en a le droit, on ne saurait le lui reprocher. Dans cette hypothèse, le principe de proportionnalité est respecté (1).

Une autre question doit être résolue par la Cour. Elle concerne la situation des personnes privées touchées par les mesures de sauvegarde (2).

"Si les institutions doivent veiller, dans l'exercice de leurs pouvoirs, à ce que les charges imposées aux opérateurs économiques ne dépassent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs que l'autorité est tenue de réaliser, il ne s'ensuit pas que cette obligation doive être mesurée par rapport à la situation particulière d'un groupe déterminé d'opérateurs"(3)

La Cour estime que l'exigence de "praticabilité de mesures de nature économique", justifiait une "appréciation globale des avantages et des inconvénients des mesures envisagées"(4).

---

(1)Rec.1971.427.
Voir aussi :arrêt du 7.2.1973 Aff.40/72 Schroeder Rec.1973.142.
arrêt du 23.3.1973 Aff.72/72 Baer Getreide Rec. 1973.387-388.

(2)Le respect de manière générale du principe de proportionnalité doit l'être également, dans des hypothèses semblables, par les Etats membres.
Voir les intéressants arrêts du 16.12.1976 aff.41/76 Donckerwolcke Rec.1976.1921 et du 30.11.1971 aff.52/77 Cayrol Rec. 1977. 2280.
Plus récemment, la Cour a déclaré invalide une disposition d'un règlement établissant des montants compensatoires monétaires à la suite d'un recours en appréciation de validité. En cette occasion, elle a souligné que ces montants "doivent être limités aux montants strictement nécessaires pour compenser l'incidence des mesures monétaires."
Arrêt du 3.5.1978. Aff.131/77 MILAC Rec.1978. 1051.

(3)Aff. 5/73. Rec. 1973.1111-1112.

(4)Aff. 5/73. Rec. 1973.1112- Voir aussi Aff.40/72 Rec.1973.143 et Aff. 72/72 Rec. 1973. 390.

Nous verrons ultérieurement que les opérations économiques ne sont pas concernés a priori par les effets d'une mesure de sauvegarde (1).

Par ailleurs, il est nécessaire de se demander comment va s'opérer la conciliation du principe d'adéquation des moyens aux fins, avec le principe fondamental de non discrimination prévu à l'article 7 du traité C.E.E.

Dans l'affaire dite des "réfrigérateurs, la Cour a eu à résoudre cette question (2).

En effet, seuls les réfrigérateurs originaires d'Italie étaient touchés et le gouvernement italien soutenait que ce traitement était constitutif d'une discrimination.

La Cour ne donne pas tort à la Commiseion, car elle estime que cette dernière est tenue de limiter ses interventions à ce qui était nécessaire :"il doit lui être loisible de ne viser que les phénomènes constituant la cause des difficultés en question" (3). La Cour décide que la Commission est en droit de distinguer selon les pays, dès lors que "des motifs raisonnables commandent pareille distinction" (4). De ce fait, la Cour opère une distinction entre la discrimination formelle et la discrimination matérielle, en notant que "le traitement différent de situations non comparables ne permet pas de conclure automatiquement à l'existence d'une discrimination"(5). Par conséquent,une apparence de discrimination formelle, peut correspondre, en fait,

---

(1)Voir : 2.A. :"La violation d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers" p.368

(2)Aff. 13/63 Rec. 1963. 360.

(3)Rec. 1963. 361.

(4)Rec. 1963. 361.

(5)Rec. 1963. 360.

à une absence de discrimination matérielle (1),ce qui semble être le cas dans cette hypothèse.

Ainsi, les principes d'adéquation aux fins contenus dans les clauses de sauvegarde et celui de non-discrimination,établi par l'article 7 du traité C.E.E. sont-ils à la fois conciliés et respectés.

B. La sécurité des relations juridiques.

Cette notion englobe non seulement le problème de la rétroactivité des mesures de sauvegarde, mais elle touche également à d'autres principes, comme celui de la confiance légitime ou le principe des droits acquis.

La rétroactivité soulève, comme on le sait, des difficultés particulières, lorsqu'il s'agit de mesures relevant du droit économique.

Il est possible de distinguer entre plusieurs hypothèses de rétroactivité. Selon K. Roemer, d'un côté on trouve la rétroactivité véritable qui affecte un acte entièrement accompli, de l'autre, la rétroactivité matérielle qui s'opère sur des situations non encore accomplies et porte atteinte à des positions juridiques acquises précédemment (2).

En matière de mesures de sauvegarde, cette distinction est supplantée par l'exigence du caractère nécessaire de la rétroactivité.

---

(1)La Cour fait appel à un principe général en matière de traitement différent de situations non comparables.

(2)Arrêt du 4.7.1973. Aff.1/73, Westzucker. Rec.1973.723.
Cité par LETAMENDIA :"La rétroactivité en droit communautaire". C.D.E. 1977. 518.
Voir aussi B.ASSO op.cit.p.44.

La jurisprudence de la Cour sur ce point est comme le déclare, l'avocat général A. Dutheillet de Lamothe, nuancée : "si en règle générale le principe de la sécurité des situations juridiques s'oppose à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voit son point de départ fixé antérieurement à sa publication, l'application de ce principe doit se combiner avec les exigences propres à tout droit économique" (1).

De ce fait, le caractère rétroactif d'une décision dépend de son caractère indispensable. En l'absence de tout danger réel ou probable, la Commission ne respecte pas le traité,si elle confère un caractère rétroactif à sa décision (2). L'incidence de ce principe est essentiel.

La Cour en annulant à plusieurs reprises des mesures de sauvegarde autorisées par la Commission, a constaté, qu'en méconnaissant la faible quantité en présence, la Commission avait, de plus violé le traité, en étendant ces mesures aux demandes en instance au moment de sa saisine (3). On retrouve à travers le principe de la sécurité des relations juridiques, la nécessité de respecter le principe de proportionnalité, que la Cour veut voir observé par les exécutifs communautaires. En étant stricte sur ce point, elle ne fait que répondre à des obligations contenues dans le traité.

Dans ces conditions, comment la Cour va-t-elle concilier cette prescription avec le principe de la confiance légitime et

---

(1) Conclusions - Arrêt du 11.2.1971. Aff.37/70 Rewe/Zentrale/ Hauptzollamt Emmerich Rec. 1971.46.- Voir aussi J.BOULOUIS et R.M.CHEVALLIER op.cit.p. 77.

(2) Aff.62/70 Rec. 1971. 910.
Aff.29/75 Rec. 1976. 443.

(3) Aff.106 et 107/65 Rec.1963. 552.
Aff. 62/70 Rec.1971. 909.
Aff. 29/75 Rec.1976. 444.

le respect des droits acquis ?

En ce qui concerne la conciliation du premier principe,la Cour a estimé dans l'affaire C.N.T.A., que le droit à bénéficier d'un montant compensatoire à l'exportation n'était créé que par la réalisation de l'exportation et seulement à partir du moment où celle-ci a lieu (1).

Par contre, dans certaines circonstances, l'opérateur peut avoir légitimement confiance pour des opérations irrévocablement engagées, notamment en ce qui concerne l'absence de risque de change. Dans ce cas, la Communauté engage sa responsabilité en l'absence d'un intérêt public péremptoire en sens contraire,si elle supprime, avec effet immédiat et sans avertissement, l'application des montants compensatoires dans un secteur déterminé, sans prendre des mesures transitoires. La Cour estime que s'il en est ainsi, une règle supérieure de droit est violée (2). Cette constatation se rattache naturellement au principe de la sécurité des relations juridiques. Cet arrêt fournit une illustration significative de l'arbitrage nécessaire entre le principe de proportionnalité et les nécessités découlant des circonstances de fait.

Par fait, si en matière de montants compensatoires, le principe de la confiance légitime peut trouver des applications de cette nature, celui du respect des droits acquis se présente différemment.

La Cour se refuse à reconnaître un droit acquis au maintien des montants compensatoires, comme l'y invite fermement son avocat-général (3). Le droit à bénéficier d'un montant compensatoire, estime la Cour, du fait de l'impossibilité d'opérer une

---

(1)Arrêt du 14.5.1975. Aff/74/74. C.N.T.A./Commission Rec.1975. 547.

(2)Rec.1975. 549.

(3)Rec.1975. 555.

préfixation, n'est créé qu'au moment de la réalisation de l'exportation et pas avant (1). Dans ces conditions, il ne saurait y avoir de droit acquis au maintien d'une telle règlementation(2).

Par contre, si la situation l'exige, une règle transitoire peut ne se rapporter qu'à certaines situations nées avant une certaine date et faire partie intégrante de la légalité en vigueur(3).

L'application du principe de non rétroactivité en droit économique et plus particulièrement dans le domaine du droit de crise, doit tenir compte des circonstances de fait. Elle doit intervenir avec souplesse. Elle est susceptible par conséquent, de souffrir des dérogations compte tenu des nécessités économiques (4).

2. Les principes de la responsabilité.

Les mesures de sauvegarde ne sont, certes pas,destinées à protéger des intérêts particuliers, ni à tenir compte des préoccupations des opérateurs économiques privés.

Cependant, comme nous le savons déjà l'exécutif communautaire est obligé de respecter la légalité, dans le processus d'édiction des mesures de sauvegarde. Le comportement illégal de la Commission engage sa responsabilité, pour les fautes qu'elle a pu commettre.

---

(1)Rec. 1975. 547.

(2)Dans ce sens : Letemendia op.cit.p. 552

(3)Arrêt du 16.4.1970. Aff.64-69 Compagnie française commerciale/ Commission Rec. 1970. 227.

(4)Voir Paul TAVERNIER :"Le juge communautaire et l'application dans le temps des règlements C.E.E." A.F.D.I. 1976.169.

Dans cette hypothèse, l'utilisation de mesures de sauvegarde autorisées par les exécutifs communautaires, est susceptible de léser des intérêts particuliers.

L'application, la modification ou le retrait de telles mesures emporte des effets sur les opérateurs économiques, qui depuis l'arrêt 4/69 disposent réellement d'une voie de recours autonome (1).

Comme nous pouvons le constater toute illégalité n'est pas constitutive d'une faute et réciproquement toute faute n'entraîne pas une illégalité (2).

La Cour a été amenée ainsi à dégager un certain nombre de principes, tenant à la nature de la règle devant être transgressée et aux conditions de mise en oeuvre de la responsabilité.

A. La violation d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

Cette formulation apparaît pour la première fois dans l'affaire 5/71 (3). Auparavant, en matière de mesures de sauvegarde, la Cour n'avait pas encore dégagé une jurisprudence constante et bien ancrée. Dans la célèbre affaire Kampffmeyer, les parties en présence soutenaient des positions fort éloignées(4).

---

(1)Arrêt du 28.4.1971.4/69/Lüttticke Rec. 1971.325.

(2)G.VANDERSANDEN et A.BARAV, op.cit.p. 334.

(3)Arrêt du 2.12.1971. Aff.5/71 Zuckerfabrik Schöppenstedt Rec. 1971.875.

(4)Arrêt du 14.7.1967 Aff.jointes 5,7 et 13 à 26/66 Rec.1967.317.
Observations L.GOFFIN C.D.E. 1968.83
Note R.KOVAR J.D.I. 1968.472.

Les requérants affirmaient que le comportement de la Commission, en maintenant illégalement la mesure de sauvegarde, aurait entraîné du fait de cette attitude imprudente, une faute de service.

De son côté, la Commission répond que les "erreurs susceptibles d'engager la responsabilité publique devraient présenter un degré de gravité caractérisée". Si la Cour considérait cependant qu'elle avait commis une négligence, sa responsabilité ne saurait être engagée qu'en cas de "faute lourde" (1).

La Cour rejette cette affirmation. Elle considère que la Commission est tenue à un examen de chaque mesure de sauvegarde "aussi sérieux que celui auquel les gouvernements des Etats membres sont tenus" (2).

Il serait, en effet, paradoxal que la Commission "gardien des traités", ne soit tenue à un moindre respect de la légalité que les Etats membres.

La Commission soutenait, par ailleurs que la règle de droit violée n'était pas destinée à protéger les intérêts des requérantes et que l'obligation de contrôler la légalité des mesures de sauvegarde était établie dans "l'intérêt collectif d'un fonctionnement régulier de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales" (3). Ce moyen habile aurait pu avoir conséquence le rejet du recours en indemnité. Cependant, la Cour fait remarquer que les intérêts des producteurs des Etats membres sont explicitement mentionnés dans les considérants du règlement en cause.

Elle ajoute que même si ces intérêts sont de nature générale et ne concernent pas directement et individuellement ces

---

(1)Rec.1967.329.
(2)Rec.1967.340.
(3)Rec.1967.327.

entreprises "cela n'empêche que la protection de leurs intérêts peut-être et, dans l'espèce, est en effet visée par ces règles de droit" (1). Les requérants dans leur qualité d'importateurs de céréales, participent au commerce intra-communautaire.

Cette jurisprudence qui rejette, à juste titre, l'exigence d'une faute lourde, sera considérablement affinée, à la suite de litiges postérieurs.

En ce qui nous concerne, la Cour a été amenée à préciser sa jurisprudence dans des arrêts relatifs au contentieux des montants compensatoires monétaires.

Dans l'affaire Merkur, la Cour rappelle en premier que lorsque les actes critiqués ont "un caractère normatif et comportant des mesures de politique économique", la responsabilité de la Communauté ne saurait être engagée qu'en présence "d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers" (2). Selon J.Rideau et J.M.Rainaud cette formulation correspond à l'exigence d'une faute lourde pour engager la responsabilité de la Communauté (3). Si l'on admet cette opinion, on peut en déduire que la Cour se réfère à un système de hiérarchie des normes. Deux auteurs penchent dans ce sens et voient dans la "règle supérieure de droit", une disposition du traité, un règlement de rang supérieur ou un principe général de droit (4).

Comme illustration de cette supposition, la Cour dans l'arrêt C.N.T.A., estime que la Commission peut engager sa res-

---

(1)Rec.1967.340.

(2)Arrêt du 24.10.1973.Aff.43/72 Merkur Rec. 1973.1071. Voir aussi l'arrêt du 13.6.1972 Aff. jointes 9 et 11/71 Compagnie d'Approvisionnement.Rec. 1972.405.

(3)Chronique de la jurisprudence de la C.J.C.E. R.M.C.1974.32.

(4)G.VANDERSANDEN et A.BARAV, op.cit.p. 336.

ponsabilité si, comme nous le savons, "en l'absence d'un intérêt public péremptoire en sens contraire", elle supprime avec effet immédiat et sans avertissement l'application des montants compensatoires (1).

Cependant, il n'est pas évident que l'on soit en présence ici, d'une faute lourde de la Commission ou d'une violation effective d'un principe général de droit.

Il appartient à la Cour de préciser ultérieurement la portée de cette jurisprudence.

Quoiqu'il en soit, l'exécutif communautaire, tout en disposant des moyens de réglementer des situations économiques instables et changeantes, se doit en appliquant des mesures de sauvegarde d'adopter un comportement avisé. Particulièrement, lorsque les circonstances le contraignent à porter atteinte à des intérêts économiques privés, il lui est nécessaire d'agir prudemment.

En sens contraire,il ne faudrait pas en déduire que les opérateurs économiques sont protégés complètement. Ils doivent compte tenu du caractère hautement aléatoire de la situation, faire diligence et se rendre compte de la précarité de la durée de la réglementation applicable (2).

B. Le cumul de responsabilité.

Le droit communautaire ne fait pas seulement apparaître les institutions communautaires ou les personnes privées. Les Etats membres jouent un rôle fondamental dans l'application de ce droit. En grande partie, les mesures de sauvegarde leurs sont

---

(1)Rec.1975.549.
(2)Arrêt du 27.4.1978. Aff.90/77 Stimming. Rec.1978.1008.

destinées; de plus, ils sont fréquemment à l'origine de celles-ci et lorsqu'elles sont accordées, les Etats sont en droit de les appliquer dans leur ordre juridique, à l'aide de normes appartenant à leur réglementation interne.

De ce fait, à différents stades du processus d'application des mesures de sauvegarde, les Etats sont amenés à collaborer avec les institutions communautaires (1).

Des formules d'administration mixte apparaissent de plus en plus souvent dans le fonctionnement des Communautés européennes.

Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que des difficultés puissent surgir dans l'hypothèse d'une application défectueuse d'une mesure de sauvegarde.

Parfois, l'autorité communautaire compétente ne fait que valider hâtivement des mesures nationales, ou ne prend pas la peine de procéder à une vérification approfondie des arguments avancés par les gouvernements qui sollicitent une autorisation.

Cette situation ne constitue pas une hypothèse d'école,elle correspond à des réalités qui ont placé la Cour devant un choix délicat.

Ainsi, dans la célèbre affaire Kampffmeyer, il semble que deux fautes aient concouru à la réalisation d'un même dommage. La Commission pour se défendre soutenait qu'en vertu d'un principe général, le contrôlé était "responsable en première ligne" (2)

La Cour estime que, certes la R.F.A. a pris une mesure de sauvegarde et l'a notifié à la Commission, mais que, par ailleurs, cette dernière a maintenu cette mesure, ce qui semble la valider

---

(1)Dans les Comités de gestion ou de règlementation.
(2)Rec.1967.331.

et surtout entraîner sa responsabilité (1).

Aussi, la Cour, constatant que les requérants ont engagé des recours devant leurs juridictions nationales, décide de rendre un arrêt définitif, en quelque sorte, après l'épuisement des voies de recours internes. L'avocat général J.Gand a perçu la difficulté de cette solution, ainsi que ses inconvénients : "la difficulté vient de ce que si deux personnes morales ont concouru à la réalisation du même dommage, elles relèvent de deux ordres juridiques rigoureusement séparés. Même, si la R.F.A. participe à l'organisation commune des marchés, il ne nous appartient pas d'apprécier son comportement en ce domaine et la mesure dans laquelle elle a éventuellement contribué à la réalisation du dommage: sa responsabilité doit être appréciée par la juridiction allemande et sur la base du droit allemand " (2).

La Commission a tenté, par la suite, consciente de l'avantage qu'elle pouvait en tirer, d'inciter le juge communautaire, à renvoyer le requérant devant les juridictions nationales (3).

Dans l'affaire Merkur, la Commission fait valoir que le fait ayant donné naissance au litige est le refus de l'office douanier de la R.F.A. d'accorder des montants compensatoires (4). Par conséquent, les tribunaux allemands seraient amenés à soumettre à la Cour en vertu de l'article 177, la validité des règlements en cause.

La Cour rejette nettement cet artifice :" il serait d'ailleurs contraire à la bonne administration de la justice et à une exigence d'économie de procédure d'obliger la requérante à recou-

---

(1)Rec.1967.340. J.BOULOUIS et R.M.CHEVALLIER semblent critiquer l'admission par la Cour du cumul de responsabilité, du point de vue, notamment des requérants. op.pp. 414-417.

(2)Rec.1967.360-361.

(3)Aff.62-70; Rec.1971.913-914.

(4)Aff.43/72 Rec.1973.1070.

rir aux voies de droit nationales" (1).

Par contre, lorsque les requérants contestent, non pas le préjudice subi, du fait du réglement, mais le refus des autorités nationales, en vertu du droit communautaire, d'accorder une exonération de montants compensatoires, ce recours ne relève pas de la Cour (2). Conformément à la jurisprudence Haegemann (3), la Cour estime qu'il appartient aux juridictions nationales de statuer sur la légalité de ces actes d'exécution, dans les formes prévues par le droit national, après utilisation éventuelle de l'article 177 (4).

Cette jurisprudence semble avant tout vouloir concilier l'unité d'application du droit communautaire, avec le respect de l'autonomie des voies de droit nationales.

Il paraît évident qu'en matière de responsabilité pour l'édiction de mesures de sauvegarde, le partage des fonctions est parfois enchevétré dans la pratique quotidienne. Il serait anormal que les autorités communautaires puissent échapper à leurs responsabilités, en s'abritant derrière les Etats.

SECTION 3 - LE CONTROLE PARLEMENTAIRE

Le contrôle parlementaire n'est que rarement prévu dans les organisations internationales à vocation économique. Reposant

---

(1)Rec.1973.1070.
Voir aussi l'arrêt du 15.12.1977. Aff.126/76 DIETZ Rec.1977. 2441.

(2)Arrêt du 2.3.1978. Aff.jointes 12,18 et 21/77 DEBAYSER Rec.1978. 569.

(3)Arrêt du 25.10.1972.Aff.96/71 Rec. 1972. 1005.

(4)Arrêt du 21.1.1976. Aff.46/75 I.B.C. Rec. 19-76.

sur la coopération entre Etats, la plupart de ces organisations, ne font généralement place qu'aux représentants de l'exécutif national.

Quelques tentatives peuvent être signalées, mais de portée limitée au sein du Benelux (1) et de l'A.E.L.E. (2).

Par contre, les Communautés européennes qui ont comme ambition d'unir non seulement les Etats, mais aussi les peuples, sont dotées d'une Assemblée parlementaire aux compétences limitées à l'heure actuelle. Cette institution est censée représenter la légitimité populaire et démocratique, qui n'est que très indirectement prise en considération par le Conseil, composé de représentants des Etats membres, soumis eux-mêmes au contrôle des parlements nationaux respectifs.

Ce contrôle émanant de l'Assemblée parlementaire européenne est délimité par les textes. Mise à part l'hypothèse de la motion de censure, il est dépourvu de toute sanction effective (le cas du budget étant laissé ici de côté).

Pourtant, comme nous aurons l'occasion de l'observer, l'absence d'effets juridiques contraignants, n'est pas synonyme d'inefficacité.

La publicité résultant de ces délibérations peut influer sur le comportement des Etats membres et des institutions communautaires (3). A priori, ceux-ci seront incités à agir avec prudence, voire avec une certaine retenue si ce n'est à modifier leur comportement. Le déroulement de certaines crises graves

---

(1) Le conseil interpalementaire consultatif (article 23 du traité Benelux).

(2) Réunion parlementaire annuelle à Genève.

(3) Le Parlement européen est aussi consulté obligatoirement ou facultativement sur des projets de règlements ou des décisions, pouvant concerner des clauses de sauvegarde de droit dérivé.

illustre assez bien cette situation.

Les membres du Parlement européen disposent de différents moyens de contrôle qui pourraient être utilisés à l'occasion de difficultés nécessitant le recours à des mesures de sauvegarde.

En premier lieu vient à l'esprit, la motion de censure. L'Assemblée pourrait censurer la gestion par la Commission des mesures de sauvegarde (article 144) du traité C.E.E.).

Ce mécanisme de responsabilité politique paraît peu adapté à une telle situation (1).

On voit difficilement les parlementaires européens recourir à une arme politique de cette ampleur, pour contraindre la Commission à respecter des obligations juridiques.

D'autant plus, que le Parlement européen est habilité à faire constater la carence de l'institution en cause (art.175) par la Cour de justice.

Cependant, dans l'hypothèse d'une mauvaise volonté délibérée de la Commission de ne pas tirer les conséquences de la situation, cette arme pourrait en dernier ressort servir de condamnation politique (la majorité requise est les deux tiers des voix exprimées).

Par contre, les questions écrites ou orales représentent un moyen approprié, destiné à opérer un certain contrôle de l'activité des exécutifs communautaires, notamment dans le domaine des mesures de sauvegarde (art. 140).

Depuis 1958, alors que le traité ne prévoit expressément une telle possibilité qu'à l'égard de la Commission, la pratique des

---

(1) De manière générale, la motion de censure est fort peu utilisée par l'Assemblée, en vingt années, elle a été employée sans succès trois fois.

questions s'est établie également vis à vis du Conseil, par le biais du règlement intérieur du Parlement.

En matière de mesures de sauvegarde, l'intérêt de ces questions réside dans la portée du contrôle, qui se dégage de plusieurs façons.

Les parlementaires peuvent solliciter des éclaircissements et des explications, dans la mesure où l'institution concernée veut bien répondre directement à la question sans faux-fuyant. La question posée vise parfois à mettre dans l'embarras telle ou telle institution, voire un Etat membre (1).

La méthode parfois utilisée par les parlementaires, consiste à citer un article de presse et à demander quelle est l'opinion de l'institution communautaire sur l'information en question. Ainsi, à la suite de la dévaluation du franc français et du deutsche mark en 1969, la Commission a pris un certain nombre de mesures, dont le bien-fondé est mis en doute par un parlementaire. En citant deux articles parus à ce sujet dans des revuesjuridiques, il critique la Commission et le choix qu'elle a opéré (2).

La Commission répond qu'elle estime le choix de l'article 226 justifié et qu'elle ne partage pas les conceptions des auteurs de ces articles.

De la même manière, la citation d'un article de presse, permet de révéler avec précaution, l'existence d'une situation ou d'une pratique jugée peu ou pas conforme au traité. Ainsi, un parlementaire se préoccuppe de l'isolement du marché français du pétrole et relève que selon certaines informations de presse,

---

(1) Question écrite 69/71 de M.OELE à la Commission portant sur l'isolement du marché français du pétrole. J.O.C.E. C. 27.7.1971. 2.

(2) Q.E. 74/70 KRIEDEMANN à la Commission du 6.5.1970 J.O.C.E. C. 14.7.1970. 7.

l'application de l'article 115 conduit à des distorsions entre les sociétés pétrolières opérant sur le marché français(1). La Commission estime que les Etats sont libres d'appliquer des mesures de politique commerciale favorisant les importations de certains Etats tiers, si la matière n'a pas été réglée par la Communauté.

En posant une question, le parlementaire peut espérer un changement de la situation ou une action, grâce à la publicité qui en découle et s'attend à ce que les intéressés respectent alors leurs engagements. Par exemple, M. Vredeling s'inquiéta des progrès de l'industrie du soufre en Italie, bénéficiaire, pendant de longues années de mesures de sauvegarde. Or, certains retards concernant l'aménagement et la reconversion ont été constatés (2).

La Commission explique ce retard par des raisons techniques, qui selon elle, ne retarderont pas sérieusement l'assainissement de ce secteur.

Curieusement, et cela est dans une certaine mesure révélateur, le Conseil est amené à son tour à préciser son point de vue spontanément (3).

La fonction de ce contrôle est préventive. De plus,il est en mesure d'être exercé pendant le déroulement même des faits en cause. Il n'est donc pas totalement dépourvu d'efficacité.

---

(1)Q.E. 69/71 Oele à la Commission du 21.4.1972. J.O.C.E. C. 27.7.1971. 2.
Voir aussi Q.E. 135/71 Westertep à la Commission (cartel obligatoire de l'essence en France). J.O.C.E. C.27.5.1972. 2.

(2)Q.E. 202/67 H.VREDELING à la Commission J.O.C.E. 21.12.1967.13 et réponse complémentaire J.O.C.E. 30.3.1968. 1. Voir aussi le premier rapport sur la liquidation des aides aux travailleurs licenciés des mines de soufre en Italie. Rapporteur VREDELING Doc. PE 20/72 5.5.1972.

(3)10^{e} Rapport général de la C.E.E. pp. 264-265.

Au contraire, il peut permettre de créer un climat plus favorable en faveur d'une initiative ou d'un projet, de manière à attirer l'attention, par des suggestions appropriées, des autorités responsables. En insistant régulièrement sur un secteur ou une région, le parlementaire peut sensibiliser le Conseil ou la Commission. Il s'agit là de l'exercice normal de la fonction parlementaire, accompagnée parfois du jeu des groupes de pression (1).

En plus des questions écrites, les parlementaires ont la possibilité d'intervenir lors de certains débats organisés à la suite de questions orales. Ces dernières peuvent, ainsi, prendre la forme d'un contrôle préventif, comme en témoigne celui qui s'est déroulé le 3.7.1968, alors que l'autorisation accordée par la Commission à la France dans le domaine de la protection de son commerce extérieur est postérieure.

Deux parlementaires demandaient à la Commission quel était son avis sur "le contenu, les motifs et le bien-fondé des mesures de restriction et des mesures de promotion des exportations mises en vigueur le 1er juillet 1968 par le gouvernement français ?" et d'autre part, quel était l'avis de la Commission "sur la procédure employée à ce propos,compte tenu des dispositions des traités des Communautés ?"(3) Dans sa réponse, le président de la Commission retrace l'historique des mesures prises par la France et fait part du doute de la Commission sur le fait que les mesures de sauvegarde annoncées par la France n'excèdent pas

---

(1) Q.E. 192/68 de M. Spénale à la Commission (importation de tissus de laine cardée) J.O.C.E. 10.12.1968. 4.

(2) Q.E. 136/68 de Richarts à la Commission du 3.7.1968. J.O.C.E. 5.9.1968. 11. Perception d'une taxe compensatoire sur les spiritueux en R.F.A.

(3) Question écrite N° 8/68 avec débat de M. Illerhaus et M.Metzger.
Question orale N° 9/68 sans débat de M.Pleven. eod.loc.p.89.

la portée strictement indispensable pour remédier aux difficultés (1).

Par ailleurs, il tente de rattacher les mesures nationales prises par la France à une base juridique des traités à l'article 109. Les interventions des parlementaires au nom de leur groupe politique traduisant principalement le souci d'être informés(2) et de voir la Commission prendre ses responsabilités, afin de veiller à ce que le gouvernement français respecte les procédures prévues par les traités (3).

Finalement le Parlement européen prend une résolution sur les mesures de protection de l'économie française (4).

En effet, et cela est important, en conclusion du débat, le Parlement européen vote une résolution sur proposition d'un groupe politique. Le Parlement européen, considère comme un principe fondamental que "les pays membres demeurent solidaires et s'aident mutuellement en cas de difficultés (5). Mais il pose

---

(1)J.REY eod.loc.p.91. Par ailleurs, le président de la Commission révèle que le 12 juin, le gouvernement français invoquait les dispositions de l'article 226 pour le secteur des appareils électro-ménagers et les panneaux stratifiés et demandait à la Commission de se prononcer sur l'aide à ses exportations. Dans une dernière démarche effectuée le 24 juin, le gouvernement français demandait à mettre en vigueur au 1er juillet les mesures annoncées précédement plus quelques nouvelles mesures et il renouvelait sa demande de réduction du taux du réescompte des crédits à l'exportation. En second lieu,il faisait savoir qu'il prendrait à partir du 1er juillet des mesures contingentaires sur les voitures automobiles et certains produits sidérurgiques relevant du traité C.E.C.A.

(2)Intervention de M. WESTERTEP eod.loc.p. 93.

(3)Intervention de M.VREDELING eod. loc.p. 95, de M.BERKHOUWER eod.loc.p. 96 et de M. ILLERHAUS eod.loc.p. 99.

(4)Résolution sur les mesures de protection de l'économie française. J.O. C.19.7.1968. 35.

(5)Il faut la distinguer de la résolution votée à la suite d'un débat général, sur la base d'une proposition établie par la Commission parlementaire compétente. Voir P.H.TEITGEN "Droit institutionnel communautaire", op.cit.p. 384.

comme condition "que soient respectées les procédures fixées par les traités communautaires" et qu'"un examen approfondi assure que les conditions requises pour l'application de mesures spéciales sont réunies". Le Parlement "attend de la Commission et du Conseil qu'ils exigent le respect des principes".

Cette résolution prise à la suite de ce débat, illustre la portée du contrôle politique, dépourvu de toute sanction, mais non pas d'efficacité.

Cette discussion se situe chronologiquement, après l'édiction par la France de mesures d'urgence et avant que la Commission n'ait fixé des mesures de sauvegarde.

La pression qui s'exerce sur l'Etat intéressé et sur les institutions communautaires, à la suite de ce débat et de cette résolution est double.

D'une part, cette action tend à faciliter la "communautarisation" des mesures de sauvegarde unilatérales. Elles étaient certes justifiées, mais étaient prises avec une certaine désinvolture du point de vue formel. En ce sens, elles étaient l'expression d'une volonté politique incontestable.

La répercussion qui en découle va dans le sens des efforts des autorités communautaires, désireuses de s'assurer le contrôle de la situation.

Par ailleurs, l'Etat concerné est non seulement amené à nuancer sa position, mais en plus, il n'ignore pas qu'il est toujours assez délicat de s'écarter des règles du traité.

La crainte d'un débat public constitue un moyen de prévention relativement efficace, comme le démontrent des crises ultérieures, comme celle qui a frappé l'Italie en 1974.

Les débats organisés ont fourni au Parlement européen l'occasion d'exprimer son point de vue, en critiquant aussi bien, en ce qui concerne les mesures de sauvegarde italiennes, le gouvernement responsable que les autorités communautaires.

Il faut préciser que le climat général, politique et éco-

nomique a beaucoup changé entre 1968 et 1974. Aussi le contexte est-il fort différent, bien que les critiques émises par les parlementaires ne varient guère : insuffisant respect par l'Etat intéressé des procédures prévues par le traité, manque de rigueur, et de fermeté d'autre part des autorités communautaires.

En mai 1974 se déroule un débat fort important portant sur l'incidence des mesures italiennes visant à restreindre les échanges commerciaux (1).

Quatre questions orales ont été posées à la Commission et au Conseil, qui ont été soumises à une discussion commune.

Les parlementaires, voulaient savoir si les mesures prises par le gouvernement italien étaient compatibles avec les articles 108 et 109 du traité et si notamment elles respectaient le principe de proportionnalité, tout en constituant un moyen efficace pour rétablir les équilibres économiques de l'Italie. Visiblement, les exécutifs communautaires étaient embarrassés.

Au cours du débat, il a été soutenu que la situation était en partie imputable au refus des gouvernements de tous les Etats membres de pratiquer une politique conjoncturelle commune. De son côté, M. Wohlfart pense que seule une union économique et monétaire pourrait arrêter le processus de dégradation de la Communauté, dont les mesures italiennes sont à considérer comme un signal d'alarme.

La Commission répond qu'elle a constamment fait des propositions en vue d'une lutte commune contre l'inflation. Les mesures italiennes a ajouté M. Haferkamp ont suscité des craintes parce qu'elles ébranlent des principes tels que l'union douanière et le marché commun agricole.

La Commission a soumis à l'Italie des recommandations con-

---

(1) Débats du 14.5.1974. Bull. C.E.E. 1974 pp.74-78.

crètes en matière budgétaire et de politique du crédit. Elle veillera à ce que les mesures exceptionnelles prises par l'Italie soient limitées dans le temps et restent sous le contrôle de la Communauté.

Le représentant du Conseil a défendu l'inactivité de son institution en rejettant la responsabilité de la crise sur la Commission et sur le laxisme des Parlements nationaux.

En conclusion, M. Haferkamp a souligné que la Commission épuiserait toutes les possibilités prévues à l'article 108 du traité (1).

Il est également d'un certain intérêt de savoir que l'activité de contrôle des parlementaires, se prolonge et s'étend à la période d'application des mesures de sauvegarde.

Le contrôle porte aussi bien sur l'Etat membre,que sur l'organe chargé de la surveillance des Etats membres.

Ainsi, dans un certain nombre de questions écrites ultérieures, des parlementaires se sont préoccupés de la manière dont la Commission surveillait l'évolution de la situation de l'économie française, bénéficiaire des mesures de sauvegarde au titre de l'article 108-3.

Ainsi M.Vredeling demande à la Commission si le gouvernement français l'informe de la manière, dont il applique la décision du 4/12/1968 et quelles conclusions la Commission en a déjà tirées (2).

---

(1)Les mesures nationales italiennes ont été très rapidement communautarisées et allégées. Décision de la Commission du 5.6.1974 J.O.C.E. L.11.6.1974. 22, Décision de la Commission du 2.8.1974 J.O.C.E. L.13.8.1974. 11.

(2)Q.E. 279/68 VREDELING /Commission J.O.C.E. 20.3.1969.5.

La Commission répond qu'elle a été"informée par le gouvernement français des décrets et modalités d'application retenus à cet égard " (1)et que la Commission est en mesure de procéder à l'examen permanent des mesures prises, mais que la période écoulée depuis leur mise en oeuvre est trop brève pour permettre de tirer des conclusions (2).

De même, les mesures de sauvegarde établies en 1974 au profit de l'Italie, ont donné lieu à des questions postérieurement au débat et pendant leur période d'application.

Plusieurs parlementaires se sont émus des restrictions appliquées par le gouvernement italien. Ainsi, la commission économique et monétaire du Parlement, soulève la question du contrôle des mouvements de devises établis en 1976 après l'aggravation de la crise de la balance italienne des paiements et des dispositions sévères prises, notamment à l'égard des touristes(3). La Commission répond qu'elle escompte un assouplissement de l'Italie.

Quelques mois plus tard, la même Commission qui n'a pas manqué de suivre la question, demande à la Commission des Communautés européennes de lui indiquer les résultats de ses interventions auprès de l'Italie.

Elle informe le Parlement européen de l'assouplissement de ces mesures. Par ailleurs, précise-t-elle, les tribunaux italiens se sont montrés cléments à l'égard des personnes sanction-

---

(1)La décision de la Commission du 4.12.1968 en fait ne fait qu'autoriser le maintien des restrictions essentielles des changes introduits par la France comme mesure d'urgence le 25.11.1968. J.O.C.E. L.7.12.1968. 10.

(2)Sur l'application de ces mesures de sauvegarde deux ans après leur entrée en vigueur : Q.E. 459/70 Behrendt à la Commission J.O. C. 21.4.1973. 3.

(3)Séance du 8.7.1976. J.O.C.E. Annexe N° 205. Session de juillet 1976, p.213.

nées. Les intervenants déplorent néanmoins les restrictions qui subsistent, jugées par eux, contraires au traité (1).

L'incidence du contrôle exercé n'est pas négligeable. Les critiques émises portent à la fois sur l'attitude de l'Etat intéressé et sur la faiblesse et le manque de rigueur des institutions communautaires. Elles conduisent l'Etat à se justifier et à limiter ses exigences.

D'autre part, cela est de nature à inciter les autorités communautaires à plus de vigilance et à exercer davantage leurs responsabilités.

Cette forme de contrôle non sanctionné se révèle quelque peu efficace si l'on tient compte de l'incidence de ces débats sur les moyens d'information. Par ailleurs, la perspective de l'élection du Parlement au suffrage universel, laisse supposer un renforcement effectif de ses pouvoirs de contrôle grâce à la légitimité populaire qu'il acquerra.

Nous pouvons en conclure que dès à présent, l'évocation des mesures de sauvegarde par le Parlement européen, en certaines occasions, joue un rôle politique, qui sans être déterminant,n'en est pas moins susceptible d'être positif, en ce qui concerne leur contrôle.

---

(1)Séance du 12.5.1977 J.O.C.E. Annexe N° 217. Session de mai 1977, p. 280.

CONCLUSION GENERALE

Au terme de cette étude des clauses de sauvegarde, deux séries de réflexions se dégagent.

En premier lieu, il convient de s'interroger sur les résultats de l'application des mesures de sauvegarde pour être en mesure d'apprécier leur efficacité et d'esquisser ainsi un bilan.

Puis, nous nous efforcerons de démontrer, que les clauses de sauvegarde présentent une double nature, qui du point de vue juridique, mérite d'être particulièrement soulignée.

§1 - Les résultats de l'application des mesures de sauvegarde.

Il n'est pas très facile de déceler l'incidence de l'utilisation de mesures de sauvegarde sur le secteur qui en bénéficie. D'autant plus, que, dans certaines hypothèses, les difficultés graves ne peuvent être que partiellement imputables aux conséquences de la réalisation d'une zone de libre-échange ou d'un marché commun. Cependant, les mesures de sauvegarde ont,quelle que soit l'origine des difficultés, comme rôle d'épargner à une activité économique les contre-coups de la situation dangereuse.

Il importe d'opérer une distinction essentielle, selon que la situation est appréciée dans une perspective rapprochée,

ou au contraire à plus long terme.

1. Dans une perspective à court terme.

L'effet des mesures de sauvegarde est,il va de soi,fonction du degré de gravité du danger et de la riposte envisagée.

Pourtant, certaines mesures radicales, qui permettraient une solution rapide et efficace, comme une prohibition totale d'importation, ne sont pas très souvent autorisées.

Elles seraient trop fondamentalement en contradiction, avec les objectifs d'un accord économique de cette nature et risqueraient d'entraîner des complications et des réactions inopportunes.

Aussi, le plus souvent sont appliquées, selon la nature des difficultés, des restrictions quantitatives, des surcharges ou des aides.

Pour être en mesure d'apprécier leurs résultats,il est opportun de distinguer entre les crises d'origine conjoncturelle et les crises d'origine structurelle. Les unes sont susceptibles d'être surmontées assez rapidement, tandis que les autres, nécessitent des délais nettement plus larges.

Si l'on prend un exemple illustrant la première hypothèse, on examinera le déroulement des grèves en France en 1968. Ainsi, pour certaines productions : "l'écoulement dans des conditions normales de la production nationale et le bon fonctionnement des mécanismes d'intervention" ont été compromis, tandis que les importations de viande de porc continuaient (1). Cet exemple montre parfaitement que cette crise était purement conjoncturelle et que dès que la cause disparaissait (les grèves des chemins de fer)

---

(1) Décision de la Commission du 31.5.1968. J.O.C.E. L. 1.6.1968. 46.

la situation redevenait très rapidement normale (1).

De nombreuses difficultés d'origine conjoncturelle peuvent découler de distorsions, dues à une absence d'harmonisation des législations, par exemple.

Dans cette hypothèse, lorsque l'harmonisation intervient la distorsion disparait quasi automatiquement. De telles difficultés sont fréquemment résolues grâce à des mécanismes dérogatoires, ou même par des mécanismes pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde.

Leur particularité réside dans le fait, que les difficultés peuvent être supprimées, si une action est entreprise. Par contre, les clauses de sauvegarde ne concernent le plus souvent, que des crises indépendantes de la volonté propres des Etats ou des institutions responsables (2), alors que les mesures simplement dérogatoires ont pour seul but de permettre en attendant, l'intervention de normes communes ou la disparition d'elle-même de la distorsion, d'éviter des difficultés.

Par ailleurs, la récente crise européenne de l'acier permet de fournir une illustration des difficultés d'extrapolation, à court terme des effets des mesures de sauvegarde. Si les prix à l'intérieur de la Communauté, ont fortement progressé, en l'espace de quelques semaines, l'action de restructuration en cours dans les Etats membres, n'a pu encore faire sortir le secteur de l'acier de la crise grave dans laquelle il se trouve (3).

---

(1) Supprimée par la Commission le 5.7.1968. J.O.C.E. L.6.7.1968. 16.

(2) Voir F.ROESSLER :"Selective Balance of Payments Adjusment Measures affecting Trades The role of the G.A.T.T. and the I.M.F.". J.W.T.L. 1975. 622.
A.J. SARNO :"Safeguards against Market Disruption The Canadian View". J.W.T.L. 1976. 355.

(3) Les mesures anti-crises adoptées en décembre 1977 comprennent un volet interne et un volet externe. Voir l'exposé de

./.

Il est probable qu'elle s'étende sur plusieurs années.

Aussi, il est évident qu'en présence de crises de nature structurelle, l'appréciation ne peut être formulée qu'à plus long terme. Par contre, les crises conjoncturelles disparaissent, dès que la cause des troubles s'éclipse.

2. Dans une perspective à long terme.

Les résultats des mesures de sauvegarde dans une perspective à long terme sont sensiblement différents.

L'effet de ces mesures dans cette optique est,en principe, non seulement d'éliminer les difficultés graves ainsi que leurs conséquences néfastes, mais en plus, d'opérer un changement appréciable des données initiales de la situation.

Cet objectif, dans la réalité, n'est pas toujours très facilement atteint, comme différentes expériences peuvent le démontrer.

Ainsi, le secteur du soufre en Italie bénéficiait d'un "préjugé favorable" à l'application de l'article 226 du traité C.E.E. (1). Dès 1961, l'Italie avait obtenu des mesures de sauvegarde, car le prix du soufre italien était de 250 % supérieur

---

...M. Davignon devant le Conseil pour les deux aspects. Bull. C.E.E. 1978. N°3 p.35 et p.81.
Voir : Règlement 3000/77/ CECA du 28.12.1977 fixant les prix minimaux pour certains aciers. J.O.C.E. L. 31.12.1977.1.
Règlement 3001/77/ CECA du 28.12.1977 relatif à l'obligation de déclarer certaines livraisons. J.O.C.E. L. 31.12. 1977. 4.
Règlement 3002/77/ CECA du 28.12.1977 relatif à l'obligation de respecter certaines règles en matière de prix. J.O.C.E. L.31.12.1977. 8.

(1)Protocole III annexé à l'Accord du 2.3.1960 relatif aux produits de la liste G. J.O.C.E. 20.12.1960. 1849.

au prix mondial (1).

Pour assurer des débouchés au profit du soufre italien, l'Italie était autorisée à conditionner l'importation de soufre à l'achat obligatoire de soufre national. Malgré cette mesure, destinée à permettre à l'industrie italienne de s'adapter aux conditions de la concurrence (2), l'Italie estimait en 1968 que les mesures de sauvegarde devaient être prolongées. Estimant que cette solution ne résoudrait en rien, les problèmes de l'Italie dans ce secteur, la Commission a rejeté la demande italienne : "après huit ans d'isolement de ces secteurs aucune prorogation ne pouvait être envisagée et les solutions éventuelles aux problèmes en suspens devaient être recherchées dans un autre cadre que celui de l'article 226 "(3).

Cette position adoptée par la Commission soulève la question de l'efficacité à long terme des mesures de sauvegarde.

L'article 226, par exemple, n'oblige pas expressément la Commission à édicter des mesures contraignant l'Etat bénéficiaire à décider des plans de redressement ou d'adaptation (4).

Le libellé de cette clause de sauvegarde est ambigü à double titre. Il est fait référence à l'idée que les mesures de

---

(1) Décision de la Commission du 27.7.1961. J.O.C.E. 20.11.1961. 1456. Cette décision a été prorogée huit fois jusqu'en 1967. Puis une dernière autorisation valable jusqu'au 31.12.1967 a été accordée : décision du 5.7.1967. J.O.C.E. L.171 28.7.1967. 15.

(2) Voir à ce sujet les questions écrites de H.VREDELING ,notamment la 202/67 J.O.C.E. 21.12.1967.13 et la réponse complémentaire à cette question. J.O.C.E. C N°28 30.3.1968. 1. Voir aussi , le rapport établi par ce même parlementaire en 1972 Doc.P.E. 20/72 du 5.5.1972.

(3) Décision de la Commission du 9.2.1968 (non publiée).Rapport général de la Commission. 1968 p.36.

(4) Sur la question des plans d'assainissement, voir plus haut dans ce même chapitre, Section 1, /2/ B.:Le contrôle par l'exécutif .Dans les Communautés européennes. p.318.

sauvegarde permettent de reéquilibrer la situation et d'adapter le secteur à l'économie du marché commun.

La formulation de cette disposition ne laisse pas clairement apparaître une quelconque obligation. De plus, elle concerne l'Etat membre qui "peut demander à être autorisé à adopter des mesures de sauvegarde permettant de reéquilibrer la situation ...". La Commission n'est pas concernée directement par cette disposition qui pourrait être qualifiée de déclaration d'intention émanant de l'Etat demandeur de mesures de sauvegarde.

Une telle incertitude relative à l'existence d'une telle obligation et du titulaire de celle-ci parait regrettable. La Cour a été obligée d'entériner le point de vue selon lequel "l'article 226 ne saurait être interprété comme exigeant par préférence des mesures de sauvegarde destinées à supprimer les causes profondes des difficultés en vue desquelles l'autorisation est demandée" (1).

Il est évident que cette solution affaiblit passablement la portée de l'article 226 du traité C.E.E.

Ainsi, en 1968 la Commission rejetta une nouvelle demande française de protection du secteur des réfrigérateurs. Malgré, les efforts de restructuration et de rationalisation de la production par concentration d'entreprises, le gouvernement français soutenait que ce secteur restait vulnérable (2).

Evidemment, une solution plus rigoureuse ne serait pas tou-

---

(1)Arrêt du 22.3.1973. Aff.72/72 Einfuhr und Vorratsstelle Getreide/Baer. Rec. 1973. 390.

(2)La manière dont les mesures de sauvegarde ont été utilisées n'a pas toujours donné satisfaction. Des critiques se sont élevées concernant l'efficacité ou l'inefficacité de ces mesures. Certains ont estimé que les mesures de protection au lieu d'engager les Etats dans des efforts de restructuration, les en dissuadaient. Voir aussi, le Rapport général de la Commission 1968, pp.47-48.

jours praticable (1). Cela est vrai, particulièrement pour les crises d'origine conjoncturelle.

Il est précisément parfois délicat de procéder à la recherche de l'origine de troubles graves. Ils peuvent procéder à la fois de raisons conjoncturelles et de raisons structurelles.

La crise monétaire de septembre 1969 qui a touché le mark allemand fournit une illustration frappante.

La tendance à la reévaluation de la monnaie allemande peut s'expliquer par la forte compétitivité de l'industrie allemande due à des gains de productivité importants et à une inflation réduite.

Cette situation a pris naissance quinze années auparavant. Elle relève dond de raisons structurelles.

D'un autre côté, la hausse de la monnaie allemande peut se comprendre en tenant compte également de circonstances purement conjoncturelles : les évènements de mai-juin 1968 en France suivis de la dévaluation du franc français en août 1969 accentuent les pressions sur la monnaie allemande. De plus, la reprise économique est forte en R.F.A., après la récession de 1966-1967, tandis que le dollar des Etats-Unis subit, à cette même époque les aléas de la politique étrangère des Etats-Unis, particulièrement dans le Sud-Est asiatique.

Des mesures sont de ce fait décidées par la Commission. Ainsi, les taxes compensatoires autorisées par la Commission sur la base de l'article 226 sont destinées à protéger l'agriculture allemande. Il est malaisé de juger les effets positifs de ces dispositions, dans la mesure, où leur but n'était pas de reéquilibrer la situation du secteur mais d'annuler les effets de la manipulation monétaire.

---

(1) M. LEJEUNE, op.cit.p. 240.

De même, lorsque les Etats bénéficient de mesures de sauvegarde du fait de leur déficit de la balance des paiements, il est difficile d'en mesurer l'impact : souvent, l'Etat membre procède ultérieurement à une dévaluation ou laisse sa monnaie perdre de sa valeur, ce qui rend impossible toute comparaison. Les effets bénéfiques des mesures de sauvegarde sont ainsi masqués. Les exemples récents ne manquent pas.

Les crises survenues ces dernières années au détriment de la monnaie britannique, américaine ou italienne le confirment. Les mesures prises ont parfois pour effet de déclencher une inflation suppélementaire, entraînant une dépréciation monétaire accentuée.

De plus, les pratiques récentes montrent que certains Etats ne procèdent plus à une dévaluation, mais laissent plutôt leur monnaie suivre un cours flottant à la baisse (1).

Dans ces conditions, les mesures de sauvegarde prises dans le cadre de l'A.E.L.E. en 1964, du G.A.T.T. en 1968 ou en 1971, de la C.E.E.en 1975 sont difficilement appréciables, tant elles sont délayées dans un contexte économique générale compliqué,voire confus.

Les crises monétaires représentent, de ce fait,pour les Etats membres et les organisations qui les rassemblent, des périodes de secousses intenses.

Aussi, les mesures de sauvegarde édictées en cette occasion ne sont-elles qu'un élément particulier dans le déroulement de la crise.

Pour conclure sur ce point, il ne faudrait porter un jugement susceptible de fausser la réalité. Les mesures de sauve-

---

(1)Les nouveaux statuts de F.M.I. officialisent ces pratiques depuis leur révision opérée en 1976 (entrée officielle en vigueur le 1.5.1978).

garde peuvent entraîner des résultats positifs. Dans cette hypothèse, lorsque la crise vient à disparaître, elle est considérée comme résorbée. De ce fait, elle est rapidement oubliée des parties intéressées. Cette tendance à l'oubli est de nature à déséquilibrer l'appréciation globale que l'on peut porter sur l'efficacité des mesures de sauvegarde.

En effet, de nombreux secteurs bénéficiant de mesures de sauvegarde, ont réussi leur reconversion ou ont pu résoudre leurs difficultés et de ce fait n'ont plus fourni matière à investigation (1) : les réfrigérateurs en France, les mines de plomb et de zinc en R.F.A., la soie en Italie ou encore la Norvège pour certaines industries. Tel est le bilan que l'on peut tracer de l'efficacité des mesures de sauvegarde.

Il convient maintenant, de s'interroger sur la double nature des clauses de sauvegarde.

§ 2. La double face des clauses de sauvegarde.

L'analyse des clauses de sauvegarde laisse apparaître leur double nature, qui se présente en apparence de façon paradoxale.

Incontestablement, comme cela a été souligné par certains auteurs tel le Doyen C.A. Colliard et le juge P.Pescatore, les clauses ont un aspect régressif. Elles tendent à freiner tout progrès institutionnel dans quelque organisation que ce soit. De ce fait, il sera plus difficile non seulement de faire pro-

---

(1) Des grands secteurs clés, comme la sidérurgie ou le textile qui demeurent profondément touchés par la crise ne peuvent être assainis uniquement par l'effet de mesures de sauvegarde.
La dimension de telles crises confère aux autorités concernées, la responsabilité de restructurer complètement des industries ainsi atteintes.

gresser l'accord au détriment des Etats membres, mais surtout de conserver l'acquis existant.

L'organisation souffrira vraisemblablement de la présence de ces clauses.

Pourtant, de cet inconvénient peut découler un facteur positif, car précisément cet aspect régressif est en mesure de satisfaire les Etats membres. En l'absence de clauses, les Etats ne souhaiteraient peut être pas s'engager sur la voie de la coopération ou de l'intégration. De plus, les clauses de sauvegarde comme cela a déjà été démontré, facilitent le respect de l'application de l'accord et parfois, même, sa survie.

Dans ces conditions, les Etats membres sont davantage enclins à accepter l'accord avec ses avantages et avec ses inconvénients et à en assumer les obligations. Par contre, si on examine les clauses de sauvegarde sous un autre angle, celles-ci présentent incontestablement un aspect progressif qui contrebalance quelque peu la vision dégagée précédemment.

Selon les organisations et selon les secteurs, les clauses de sauvegarde permettent parfois, non seulement de résoudre des situations conflictuelles, mais également de les dépasser en contribuant à apporter des solutions inédites. Celles-ci peuvent consister en un réaménagement ou une transformation des situations en tenant compte des réalités nouvelles ou bien en tirant les conséquences d'expériences antérieures.

Cependant, ces progrès sont fort inégaux, selon les accords existants et selon les secteurs intéressés.

Ils dépendent en partie, comme nous avons pu le constater, de la nature de l'organisation, mais également de la manière concrète dont celle-ci peut fonctionner et agir. Ce contexte juridique et l'environnement politico-économique déterminent ainsi, une atmosphère plus ou moins propice à ces progrès.

Ainsi, dans les Communautés européennes, la prise de conscience de la nocivité des crises monétaires a pu conduire à

de telles tentatives.

De même, au sein de l'O.C.D.E. et partiellement dans le G.A.T.T., des textes ont été élaborés pour que les Etats ne déclenchent pas des crises commerciales, énergétiques ou financières.

Ces progrès et ces réaménagements consistent principalement en l'instauration de mécanismes de prévention plus ou moins contraignants ou en des codes de bonne conduite destinés à tirer les leçons des expériences précédentes et à éviter l'intervention de crises graves.

Ainsi, le système monétaire européen qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 1979 ou les engagements pris au sein de l'O.C.D.E. et du G.A.T.T. en 1974-1975, au lendemain de la crise pétrolière mondiale, sont destinés à répondre à ces préoccupations.

Il nous faut revenir un moment sur les clauses de sauvegarde, au sens strict. En effet, les clauses de sauvegarde traditionnelles, représentent une tentative institutionnalisée d'aménagement des crises économiques générales ou sectorielles. De ce fait, on comprend mieux leur ambivalence et la fonction précise, qui en découle.

La double physionomie des clauses de sauvegarde met en lumière leur fonction particulière,à savoir, réaliser l'équilibre entre des exigences parfaitement contradictoires. Cette fonction sert à organiser la coexistence entre les deux légalités prévues par l'accord et à réglementer l'application de la légalité temporaire.

Enfin, l'ultime enseignement qu'il est permis de tirer, est relatif à la typologie des organisations économiques internationales. L'analyse des clauses de sauvegarde, particulièrement de la manière, dont elles peuvent être utilisées et appliquées, peut conduire à une remise en cause partielle de la typologie habituellement acceptée en la matière.

On peut s'apercevoir, en cette occasion, que la barrière qui oppose classiquement la notion de coopération à celle d'in-

tégration, est susceptible de s'estomper et même de devenir dans certaines hypothèses relativement floue.

Le fonctionnement des organisations concernées, notamment, à l'occasion de l'utilisation des mesures de sauvegarde, permet de se rendre compte du degré réel d'intégration atteint.

La même clause, selon l'usage qui en est fait,est de nature à entraîner une analyse fort différente de l'accord,dont elle relève. Selon la manière de respecter les conditions de mise en oeuvre et la procédure, selon le contenu des mesures fixées et le contrôle qui en découle effectivement, il est possible de situer l'organisation en question, comme nous l'avons déjà signalé. Certaines organisations, tout en étant à base de coopération parviennent à opérer en fin de compte, un contrôle assez poussé des mesures de sauvegarde adoptées par leurs Etats membres.

Dans le cadre du G.A.T.T., de l'O.C.D.E. et même,dans une certaine mesure de l'A.E.L.E., les procédures d'information et de contrôle utilisées se heurtent parfois aux réticences étatiques.

Malgré cette attitude réservée, l'organisation parvient, assez souvent à circonvenir la prévention qui s'exprime à son égard. Au-delà, de la coopération au sens traditionnel, il peut en résulter une certaine subordination, de fait, des Etats membres, placés devant une telle situation.

De son côté, si le schéma traditionnel de l'intégration paraît, lui aussi partiellement remis en cause, compte tenu des enseignements de la pratique des mesures de sauvegarde au sein des Communautés européennes, il ne faut pas négliger, par ailleurs, leur spécificité juridique, à savoir, l'encadrement institutionnel préférentiel (législation communautaire unilatérale immédiate et un système de sanction efficace).

Cet environnement juridique confère une assez grande particularité aux mesures de sauvegarde de droit communautaire,qui mérite bien son appellation de droit de l'intégration.

En outre, les tentatives de dépassement des clauses de

sauvegarde classiques illustrent parfaitement, comme nous l'avons vu, la naissance d'une solidarité, qui sur le plan des principes juridiques, préfigure le futur droit des Communautés européennes.

De ce fait, malgré les tendances de retour à l'inter-étatisme, cette organisation, par ces tentatives, acquiert les caractéristiques d'un ordre juridique pré-étatique (1).

Quelle que soit l'organisation, l'ampleur des compétences transférées et la redistribution des fonctions étatiques, le mérite des clauses de sauvegarde est de mettre en lumière, le caractère éminemment divisible de la souveraineté.

Les accords étudiés et la pratique de ceux-ci montrent que politiquement et économiquement, le recours à des mesures de sauvegarde entraîne nécessairement un tel fractionnement, contrairement aux opinions communément admises en la matière en droit international classique. De plus, de manière générale, les clauses de sauvegarde sont indissociables du contexte général de l'accord qu'elles contribuent à déterminer. Ces interactions réciproques et leur finalité, confèrent aux clauses de sauvegarde une place et une responsabilité non négligeable au sein des accords économiques internationaux tant au niveau des structures, qu'à celui des compétences.

---

(1) Voir G.HERAUD "L'inter-étatique, le supra-national et le fédéral". Archives de philosophie du droit 1961. 179 et "La notion de supra-nationalité". Cours de l'I.H.E.I. 1963-1964. Paris, 51 p.

BIBLIOGRAPHIE

TRAITES. MANUELS. OUVRAGES GENERAUX.

J.BOULOUIS et R.M.CHEVALLIER - Les grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes. Tome 1. Dalloz Paris 1974. 453 p.

G.BURDEAU - Droit constitutionnel et Institutions politiques. L.G.D.J. Paris 1976. 674 p.

M.BYE - Relations économiques internationales. Dalloz.Paris. 1971. 1111 p.

D. CARREAU- Droit international économique. L.G.D.J.Paris. 1978. 513 p.

L.CARTOU - Organisations européennes. Dalloz. Paris,1973.496 p.

C.A.COLLIARD - Cours de droit administratif européen. Les Cours du Droit. 1968-69. Paris.

A.CORET - Le droit des ententes internationales relatives aux produits de base. Cours de l'I.H.E.I.Paris 1969-1970.

FARJAT - Droit économique. Thémis.Paris.1971. 448 p.

W.FRIEDMANN - The changing structure of international law . Stevens and Sons. Londres 1964. 410 p.

GANSHOF VAN DER MEERSCH- Organisations internationales.Sirey 1965. 580 p.

W.J.GANSHOF VAN DER MEERSCH- Le Benelux. Les organisations régionales internationales. Fascicule I, pp.231-236. F.I.E.D.C.Paris 1970.

Claude LASSALLE- Répertoire du Droit des Communautés européennes (1952-1960).Librairies Techniques.1967. 742 p.

J.MEGRET- Le Droit de la C.E.E. 7 vol.1969-1976. ULB PUB Bruxelles.

NERI S.et SPERL H.-Traité instituant la C.E.E. Travaux préparatoires. Déclarations interprétatives des 6 gouvernements Doc.Parlementaires. CJCE Luxembourg 1960. 440 p.

NGUYEN QUOC DINH- Droit international public.L.G.D.J.Paris 1975 808 p.

LES NOVELLES - Larcier Bruxelles 1969.

P.PESCATORE - L'ordre juridique des Communautés européennes. Presses Universitaires de Liège, 316 p.

P.REUTER - LA C.E.C.A. L.G.D.J.Paris,1953, 320 p.

P.REUTER - Organisations européennes. Thémis, Paris 1971,487 p.

C.ROUSSEAU- Droit international public.Tome 1.Sirey Paris 1970, 464 p.

G.SCELLE - Manuel de droit international public. Domat-Montchrestien.Paris, 1948, 1008 p.

G.SCHWARZENBERGER - A Manual of International Law. Stevens and Sons,London 1967. 701 p.

G.SCHWARZENBERGER - The frontiers of international law.Stevens and Sons, London 1962, 320 p.

M.SIBERT - Traité de droit international public,2 vol.Dalloz. Paris,1951.

P.H.TEITGEN- Les organisations régionales internationales. 2 volumes. F.I.E.D.C.Montchrestien. Paris 1971.

P.H.TEITGEN- Droit institutionnel communautaire. Les Cours du droit. Paris 1977. 573 p.

P.H.TEITGEN- Cours de droit financier et fiscal européen. Les Cours du droit. Paris 1970.

H.THIERRY, S.SUR, J.COMBACAU, Ch.VALLEE- Droit international. Domat-Montchrestien.Paris 1975, 770 p.

G.VANDERSANDEN A.BARAV- Contentieux communautaire. Bruylant. Bruxelles 1977, 722 p.

G.VEDEL- Droit administratif. P.U.F.Paris 1976, 901 p.

VISSCHER (De)Charles- Théories en réalités en droit international public. Pedone, 4e édit.Paris 1970, 534 p.

David WIGHTMAN- Economic Cooperation in Europe. Stevens and Sons. Londres 1956, 288 p.

COLLOQUES. CONGRES. MELANGES.

Actes Officiels du Congrès International d'études sur la C.E.C.A. 7 volumes, Giuffre Milan,1958.

J.CHARPENTIER - Le fondement du contrôle dans les organisations internationales. in Mélanges G.Burdeau p.999 L.G.D.J.Paris 1977.

C.A. COLLIARD - Le règlement des différends dans les organisations intergouvernementales de caractère non politique. Mélanges Basdevant pp.152-182. Pedone.Paris 1960.

Colloque d'Aix de la S.F.D.I. -" Pays en voie de développement et transformation du droit international". Pedone.Paris 1973, 311 p.

Colloque de Bad Ems "Schutzmassnahmen in Gemeinsamen Markt". Carl Heymanns. Cologne 1977.

EVANS John W.- The Gatt as on instrument of tariff bargaining Proceedings of the American Society of International Law. Washington 1967, pp.141-147.

Hugo H.HAHN- "Le contrôle de l'exécution des obligations des Etats dans les organisations économiques internationales". p.35. Colloque d'Orléans de la S.F.D.I. Pedone Paris 1972.

A.HAURIOU - Le droit administratif de l'aléatoire. Mélanges Trotabas. L.G.D.J. Paris 1970.

JACKSON John H.- Gatt as an instrument for the settlement of trade disputes. Proced. AJIL 1967, pp.144-155.

R.KOVAR- "Les règles applicables aux relations entre pays en voie de développement". Colloque d'Aixde la S.F.D.I. Pedone. Paris 1973 pp.272-293.

R.KOVAR - La Commission gardienne des traités. Colloque :"La Commission des Communautés européennes et l'élargissement de l'Europe. I.E.E. ULB. Bruxelles 1974,pp.11-83.

R KOVAR -"Le Groupe Andin : une expérience d'intégration économique entre pays en voie de développement". Mélanges Ganshof Van der Meersch. Tome 2, p.202.Bruxelles 1972.

LISSITZYN Oliva J.- Stability and Change : Unilateral denunciation a suspension of treaties by reason of changed circumstances. Proceeding of the A.J.I.L.,1967. pp.186-193.

J.V.LOUIS-"Les techniques d'intégration internationale et régionale dans le monde". IX^{e} Congrès international de droit comparé (Téhéran 1974).

W.MUCH - La Commission gardienne des Traités. La Commission des C.E.I. et l'élargissement de l'Europe.pp.85-113. I.E.E. ULB. Bruxelles 1974.

T.OPPERMANN - La légitimité et l'opportunité des clauses de sauvegarde dans un régime de Marché Commun in Actes du 4° Colloque sur La Fusion des Communautés européennes. Liège 23-25 avril 1969. Faculté de Droit Liège pp.209-217.

F.RIGAUX - "Le pouvoir d'appréciation de la C.J.C.E.à l'égard des Etats". Mélanges Ganshof Van der Meersch. Tome 2, p.365. Bruylant. Bruxelles, 1972.

G.SCELLE -"Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel". Mélanges H.Wehberg p.324. V.Klostermann. Francfort/Main 1956.

M.VIRALLY - L'élaboration du droit économique international. Colloque d'Orléans de la S.F.D.I. Pedone.Paris 1972.

M.VIRALLY- "La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale". Mélanges C.Rousseau p.277.Pedone Paris 1974.

P.WEIDENBAUM - Necessity in International Law. Transactions of the Grotius Society. London 1939,vol.24 pp.105-132.

P.WEIL - Le droit international économique mythe ou réalité. Colloque d'Orléans de la S.F.D.I. p.1. Pedone Paris 1972.

RECUEIL DES COURS DE L'ACADEMIE DE DROIT INTERNATIONAL

AKIWUME A.M.- Judicial Aspects of Economic Integration Treaties in Africa. Colloque juillet 1971 the Legal Aspects of Economic Integration, p.27.

Colloque de l'Académie de droit international. Les accords de commerce international. RCADI, Sythoff Leiden 1969, 374 p.

C. DE BALAS - La politique commerciale en Europe centrale. R.C.A.D.I. 1935.I. 125.

Ch.DUPUIS- Règles généralesdu droit de la paix. R.C.A.D.I.1930.II.5

X. JANNE - La réglementation internationale des restrictions douanières. R.C.A.D.I. 1928.I. 113.

C. LANGE- Histoire de la doctrine pacifique. R.C.A.D.I. 1926.III. 175.

P.PESCATORE - Les relations extérieures de la C.E.E. R.C.A.D.I. 1961.I. p.78.

R.QUADRI - Le caractère obligatoire du droit international public. R.C.A.D.I. 1952.1. 583.

P.REUTER - Cours général de droit international public. R.C.A.D.I. 1961.I. 103.

G.SCHWARZENBERGER - The principles and standards of international economic law. R.C.A.D.I. 1966.I. 117.

P.H.TEITGEN-"Le pouvoir exécutif dans les Communautés européennes". R.C.A.D.I., 1971.III. T.134.

MONOGRAPHIES

L.ANANIADES - L'association aux Communautés européennes. L.G.D.J. Paris. 1967, 353 p.

Marie-Claude ANDINI-Le misure de salvaguardia ed il principio di non discriminazione sel trattato della C.E.E. Rome Sa "Campo Marzio" 1968,VIII, 111 p.

H.AUFRICHT- The International Monetary Fund,Legal Bases,Structure,Functions. Stevens et Sons. London 1964, 126 p.

Henry BOURGUINAT-Les Marchés communs des pays en voie de développement. Droz. Genève 1968,215 p.

D.W.BOWETT - Self defence in international law. Manchester University Press. 1958, 294 p.

Dominique CARREAU- Le Fonds Monétaire International. A.Colin. Paris, 1971, 271 p.

D. CARREAU- Souveraineté monétaire et coopération internationale. Cujas.Paris 1970.

D. CARREAU- "Le pouvoir de contrôle du F.M.I.". L'inspection internationale. Bruylant. Bruxelles 1976.

G.CEVALLOS - L'intégration économique de l'Amérique latine.Droz Genève.1968, 279 p.

J.COLIN - Le gouvernement des juges dans les Communautés européennes. L.G.D.J. Paris.1966, 544 p.

V.CONSTANTINESCO - Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. L.G.D.J.Paris, 1974, 493 p.

Victoria CURZON-PRICE-"The Essentials of Economic Integration-E.F.T.A.Experience".Mac Millan 374 p.Hampshire 1974.

H.DUBISSON -"La distinction entre la légalité et l'opportunité dans la théorie du recours pour excès de pouvoir. L.G.D.J. Paris 1958, 283 p.

M.DESSART - Pour une politique monétaire commune dans la C.E.E. Vander- Bruxelles. 1971, 368 p.

Friedrich EBELING- Die EWG- Getreidemarkt ordnung unter besonderer Berücksichtung der Schutzklausel. Hambourg. Juristiche Dissertation. 1969. XXX,220 p.

Thiebaut FLORY- Le G.A.T.T. Droit International et Commerce mondial. L.G.D.J. Paris 1968, 307 p.

Freihandel und Schutzell. Karlsruhe: B.Braun 1914,16°, 200 p.

Paolo GORI- Les clauses de sauvegarde des traités C.E.C.A. et C.E.E. Cours 1965. Université internationale de Sciences Comparées Luxembourg, 348 p. Editions UGA. Heule Belgique 1967.

M.A.HEILPERIN - Le nationalisme économique. Payot.Lausanne 1963 248 p.

Francis HURST- Safegarding and Protection. Westminster Cobden Club 1927, 8°, 76 p.

HOLLOWAY KAYE- Les réserves dans les traités internationaux. L.G.D.J.Paris 1958, 319 p.

G.HUMBERT - Les douanes et les octrois chez les Romains.Recueil de l'Académie de Législation. Toulouse.1867, 69 p.

JACQUEMIN et SCHRANS - Le droit économique. Que Sais-Je.Paris 1970, 128 p.

J.P.JACQUE -"Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public". L.G.D.J.Paris 1972, 513 p.

P.JASINSKI - Le régime juridique de la libre circulation des capitaux. Dalloz Paris, 1967,341 p.

JOSEPH M.Jones Jr.-Tarfff RetaliationRepercussions of the Hawley Smoot Bill University of Pennsylvania 1934. 352 p.

F.KAHNERT - Intégration économique entre pays en voie dedéveloppement. Etude du Centre de développement O.C.D.E. Paris 1969.

J.KARELLE et F.KEMMETER (de)- Le Benelux commenté.E. Bruylant. Bruxelles 1961, 364 p.

N.KLEMAN- La politique préférentielle de la Communauté. La C.E.E. dans les relations internationales. Centre européen universitaire de Nancy 1972, 313 p.

KELLY William B.Jr.- Studies in United States commercial policy Chapel Hill 1963. The University of North Caroline Press. 262 p.

R. KNOLL - Zollkontingente nach Artikel 25 der EWG Vertrages und derProtokollen für Liste 6. Juristische Fakultät Prof. Huberplatz 2, 8 München 13 Prof.E.Steindorff.

R.KOVAR - "Le pouvoir règlementaire de la C.E.C.A.". L.G.D.J. Paris 1964, 349 p.

KRAVIS Irving B.- Domestic Interests and International Obligations Safeguards in International Trade Organizations. University of Pennsylvania Press. 1963, 448 p.

LAMBRIDINIS John S.- The structure, Function and Law of a Free Trade Area : The E.F.T.A. London 1965. Stevens and Sons, 303 p.

R.LECOURT "L'Europe des juges". E.Bruylant.Bruxelles.1976, 321 p.

Marc LEJEUNE "-Les clauses de sauvegarde des traités C.E.E. et C.E.C.A." Van der Bruxelles, 1975, 385 p.

G.LESCUYER -"Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées". L.G.D.J. Paris. 1959, 348 p.

Henry LESGUILLONS- L'application d'un Traité fondation : le traité instituant la C.E.E. L.G.D.J. Paris 1968,320 p.

Jacques L'HUILLIER -L'oeuvre des organisations internationales de coopération interétatique dans le domaine des échanges internationaux. Les Cours du Droit.Paris, 1972.

Jacques L'HUILLIER - Le système monétaire international. Aspects économiques. Coll.U. A.Colin. Paris 1971. 375 p.

J.V.LOUIS -Les règlements de la C.E.E. Institut d'Etudes Européennes, 520 p. ULB, 1971. PUB.

C.MAESTRIPIERI- La libre circulation des capitaux dans la C.E.E. Service juridique de la Commission. Bruxelles.1973,255 p.

G.MALINVERNI- Le règlement des différends dans les organisations internationales économiques. Leiden, Sijthoff, 1974,251 p.

J.MARSHALL GERSTING- The Flexible Provisions in the US Tariff 1922. Thèse Philadelphie 1932.

METZGER D.Stanley- International Law,Trade and Finance. Oceana Publications Inc.Dobbes Ferry New York 1966, 184 p.

PATHEN Simon N.- Les fondements économiques de la protection. Girard et Brière, 1899.

P.PESCATORE -"Le droit de l'intégration" Sijthoff,La Haye 1972, 100 p.

PILAVACHI Aristoclis C.- La politique douanière. Th.Dr.Paris 1927, 419 p.

J.RAUX - Les relations extérieures de la C.E.E. Cujas,Paris 1966, 558 p.

J.RIDEAU-"Juridictions internationales et contrôle du respect des traités constitutifs des organisations internationales. L.G.D.J. Paris 1968, 382 p.

P.ROBSON- Economic Integration in Africa. Allen and Unwin Londres 1968, 320 p.

M.SARAMITE - La politique commune de conjoncture dans la C.E.E. Thèse Droit. Toulouse 1966,266 p.

G.SCELLE - Théorie juridique de la révision des traités. Sirey. Paris.1936, 97 p.

Claudio SEGRE - La coordination des politiques de conjoncture dans la C.E.E. in Institutions communautaires et institutions nationales dans le développement des Communautés. Institut d'Etudes Supérieures U.L.B. Nouvelle Série 1 Edit.de l'Institut de Sociologie. 1968,pp.206-230.

SNOY ET d'OPPUERS (Baron)-La Commission des douanes et la politique commerciale des E.U. Bruxelles 1932, 283 p.

TSHIBUABUO-NGONDU Joseph- L'U.D.E.A.C. Th.Dr.Toulouse 1966,424 p.

D.G.VALENTINE- "The Cour of justice of the European Communities" Stevens and Rothman. Londres 1965,2 vol.601 p.et 873 p.

V.VAN DER ESCH-"Pouvoirs discrétionnaires de l'Exécutif européen et contrôle juridictionnel".Dalloz et Sirey Paris 1968, 81 p.

ARTICLES

AMIET G.-BRAND- Caractéristiques de l'organisation commune du marché du lait et des produits laitiers. R.M.C.1964.298.

BERRI L.V.-Sui limite delle misure di salvaguardia previste dall'art.226 del Trattato C.E.E. Il Foro Padonà Anno XIX/1964 n°10,V,col.1-6.

M.BERRI - Sulle misure economiche di salvaguardia previste dall'art. 116 del Trattato C.E.E. Giustizia Civile Anno XIII/1963 n°1,I, pp.1985-1992.

P.CAHIER - Les articles 169 et 171 du traité C.E.E.à travers la pratique de la Commission et la jurisprudence de la Cour. R.T.D.E. 1974.3.

F.CAPELLI- "Réglementation communautaire et règlementation du GATT R.M.C. 1977. 27.

D. CARREAU - Les aspects économiques de la crise française de mai-juin 1968 et les obligations internationales de la France. A.F.D.I. 1968.569.

D. CARREAU- La Communauté économique européenne face aux problèmes monétaires. R.T.D.E. 1971. 588.

L.CARTOU- "Le Marché commun et la technique du droit public". R.D.P. 1958.5.

R. CELLI- Il diritto eccezionale nel trattato istitutivo dello C.E.E. Rivisto di Studi politici internazionali 1962, pp.363-374.

R.M.CHEVALLIER "L'article 173-2 du traité C.E.E." R.T.D.E. 1966.31.

L.CONSTANTINESCO - Schutzmassnahme nach Artikel 226 EWG- Vertrag Neue Juristische Wochenschrift. 1964 pp.334.

R.COURTIN -L'échelonnement des mesures de libération et les clauses de sauvegarde, in Le Marché Commun et ses problèmes. Numéro spécial de la Revue d'Economie Politique,janvier-février 1958, pp.291-309.

C.DACHE - Les bases juridiques des contingents tarifaires communautaires. R.T.D.E.1972.585.

DERENCIERE-FERRANDIERE - Quelques réflexions touchant le règlement des conflits internationaux. R.G.D.I.P.1929 pp.416-451.

L.DELVAUX -"Le contrôle de la Cour de justice de la C.E.C.A.sur les faits et circonstances économiques". Annales de droit et de sciences politiques. Tome 18,1958.41.

Charles DE VISSCHER - L'interprétation judiciaire des traités d'organisation internationale. Rivista di diritto internazionale 1958, pp.177-187.

DOMKRE-HAZARD- L'évolution de la réglementation internationale en matière de discrimination et de préférences. A.F.D.I. 1963.64.

C.D. EHLERMANN- Die Schutzklauseln in den Agraireordnungen der E.W.G. Europarecht. 1966,pp.305-334.

M. EQUER - L'organisation commune du marché des céréales. R.M.C. 1967.572.

L.FOCSANEANU - Les mesures de sauvegarde à propos des réfrigérateurs italiens. Revue du Marché Commun 1963 n°62, pp.391-397.

L.FOSCANEANU - Clauses de sauvegarde et taxes compensatoires. R.M.C. 1964. 185-188.

J.C.FRANÇOIS - La notion de détournement de trafic dans la C.E.E. R.M.C. 1964. 127.

W.J.GANSHOF Van der MEERSCH - La juridiction internationale dans l'Union économique Benelux. A.F.D.I.1969 pp.245-265.

S.GAUDENZI - Tauff Quotas under Article 25 EEC and the Court of Justice. Common Market Law Review 1964 pp.406-427.

P.GERBET - La mise en oeuvre du Marché commun agricole. R.F.S.P. 1964.761.

John H.JACKSON- The puzzle of GATT Legal Aspects of a Surprising Institution. J.W.T.L. 1967 pp.131-161.

R.KOVAR - Le mécanisme de péréquation des ferrailles. Bilan juridique d'une expérience. R.T.D.E. 1965.639.

R.KOVAR -"Les Accords liant les Communautés européennes et l'ordre juridique communautaire. R.M.C. 1974.345.

Irwing B.KRAVIS - The growth Criterion for Tariff Concessions. Quaterly Journal of Economics.LXVI mai 1952 pp.273-285.

Irwing B.KRAVIS - The trade agreements escape clause. American Economic Review 1954.319.

Maurice LAGRANGE - Les pouvoirs de la Haute Autorité et l'application du traité de Paris. R.D.P.1961.47.

M. LAGRANGE -"Les actions en justice dans le régime des Communautés européennes". Sociaal Economische Wetgeving 1962 p.85.

J.LAMARQUE -"La théorie de la nécessité et l'article 16 de la Constitution de 1958". R.D.P. 1961.578.

Joseph LEMMENS- Les tarifs de soutien dans les transports du Marché Commun. R.M.C. 1965.500.

Bernard LE PAGE - Exceptions et limitations apportées aux principes de base d'un marché commun dans le traité instituant la C.E.E. A.F.D.I. 1958.555.

H.LESGUILLONS- L'extension des compétences de la C.E.E. par l'article 235 du traité de Rome. A.F.D.I.1974.886.

Olivier J.LISSITZYN - Treaties and changed circumstances. A.J.I.L. 1967.895.

K.LOEWENSTEIN- Sovereignty and international cooperation. A.J.I.L. 1954. 222-244.

J.L.LOUIS- Le Fonds européen de coopération monétaire. C.D.E. 1973. 255.

Lord MACKENZIE STUART- "La C.J.C.E. et le contrôle du pouvoir discrétionnaire". R.I.D.C. 1974.61.

Aleth MANIN- A propos des clauses de sauvegarde. Revue trimestrielle de droit européen.1970.1.

G.MARENCO- Les conditions d'application de l'article 235 du traité C.E.E. R.M.C.1965.148.

Colette MEGRET - La politique agricole commune. R.T.D.E.1971 p.466.

C.MEGRET - "Les montants compensatoires agricoles" R.T.D.E. 1975.72.

Michel MELCHIOR - Les organisations de marchés agricoles de la C.E.E. Cahiers de Droit européen 1967 pp.247-287.

M.MERLE - "Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats membres". A.F.DI. 1959.411.

K.NEUMEYER - Les Unions internationales. R.D.I. 1924.p.22.

Joseph NISOT - L'exception "non adimpleti contractus" en droit international. R.G.D.I.P. 1970 pp.668-673.

T.OPPERMAN - La clause de sauvegarde de l'article 115 du traité de la C.E.E. R.M.C. 1965.376.

B.OPPETIT -"L'adaptation des contrats internationaux aux changements de circonstance : la clause dite de hardship." J.D.I. 1974.794.

PASTOR RIDRUEJO J.A.- La doctrine "rebus sic standibus à la conférence de Vienne sur le droit des traités. A.S.D.I. 1968 pp.81-98

PREISSWERK - La réciprocité dans les négociations entre pays à systèmes sociaux aux niveaux économiques différents. J.D.I. 1967.5.

G.RASQUIN et R.M.CHEVALLIER - L'article 173-2 du traité C.E.E. R.T.D.E. 1966.31.

C.REICH - "La politique commerciale commune de la C.E.E. et le contrôle de l'utilisation de la clause de sauvegarde de l'article 115 du traité C.E.E." R.T.D.E. 1978.33.

Charles ROUSSEAU- De la compatibilité des normes juridiques contradictoires dans l'ordre international. R.G.D.I.P. 1932. 133.

G.SCELLE - La doctrine de L.Duguit et les fondements du droit des gens. Archives de Philosophie du droit. 1932. 83.

S.SEGRE - Intégration économique et intégration financière dans la C.E.E. Revue de la Banque 1965. 343.

P.TAVERNIER - "Le juge communautaire et l'application dans le temps des règlements C.E.E.". A.F.D.I. 1976.169.

C.G. TENEKIDES - Le principe rebus sic standibus ses limites rationnelles et sa récente évolution. R.G.D.I.P.1934. 273

J.TUMLIR- "A revised safeguard clause for G.A.T.T.?" J.W.T.L. 1973.404.

E. VAN BOGAERT - Le sens de la clause "rebus sic standibus dans le droit des gens actuel. R.G.D.I.P. 1966. 49

VAN THEMAT- Article 36 in relation to article 85 and Patent licensing Agreements in Common Market Law Review.1964.428.

G.VANNI - Le misure di salvaguardia nel sistema del Trattato di Roma che istituisce la C.E.E. R.D.E. 1963.135.

A.WALKER - Modern Treaties of Friendship, Commerce and Navigation. Minnesota Law Review 1958. 805.

XXX - "Le tarif douanier commun" A.F.D.I. 1960.817.

X - "L'examen par le G.A.T.T.du traité de Rome instituant la C.E.E." A.F.D.I.1958.621.

X - Les contingents tarifaires. R.M.C. 1965.39-41.

CHRONIQUES. NOTES

J.BOULOUIS "Chronique de la Cour de Justice de la C.E.C.A.". A.F.D.I. 1955 à 1977.

Note M.FROMONT D. 1966. J.58.

Note L.GOFFIN C.D.E. 1966.75

Note L.GOFFIN C.D.E. 1968.83

R.KOVAR - "Chronique de la jurisprudence de la C.J.C.E." J.D.I. 1964 à 1977.

Chronique de droit international économique D.CARREAU- H.de la ROCHERE- T.FLORY- P.JUILLARD - A.F.D.I.1968 à 1977.

J.LAMARQUE - Note sous l'article n°13/63. Recueil Dalloz 1964. 695-699.

Note VEROUGSTREAETE C.D.E. 1972.662.

DOCUMENTS

A.E.L.E. Rapport annuel de l'A.E.L.E. (depuis 1960)Genève

A.E.L.E. "Structure,règles et fonctionnement de l'A.E.L.E." Genève 1976

Bulletin des Communautés Européennes (mensuel)Bruxelles

I.B.D.D. Suppl.N°1 à 20. G.A.T.T. Genève 1950-1975

JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES
- Série L.
- Série C.
- Annexe. Débats du Parlement européen
- Documents du Parlement européen

Rapport du Secrétariat de la C.N.U.C.E.D.

Rapports généraux sur l'activité des Communautés (annuel) Bruxelles

TABLE DES MATIERES

page

Introduction 1

L'origine des clauses de sauvegarde 5
Objet et plan de la recherche 11

PREMIERE PARTIE - LA NOTION DE CLAUSE DE SAUVEGARDE 15

Chapitre 1 - Les clauses de sauvegarde permettent la suspension de la légalité ordinaire 19

Section 1 - L'extension de la notion 20

§ 1 - De la diversité des clauses de sauvegarde 20

1/Les clauses de sauvegarde politiques 20

A. Dans l'ordre juridique interne 20
B. Dans l'ordre juridique international 23

2/Les clauses de sauvegarde économique 27

A. Les clauses de sauvegarde de droit interne 28
B. Les clauses de sauvegarde de droit international 30

1. Les clauses de sauvegarde de droit international général 30
a. Les traités bilatéraux 31
b. Les traités multi ou plurilatéraux 33

2. Les clauses de sauvegarde de droit communautaire 35
a. La spécificité 39
b. Le perfectionnement de la notion 39

§ 2- Du contexte des clauses de sauvegarde 46

1/L'encadrement institutionnel 46

A. Le degré d'intégration 47
B. Les structures et leurs moyens d'action 51

1. Les organes 51
2. Les compétences 52

2/L'environnement économique 54
A. Le cadre territorial 54
1. L'Etat 55
2. La région 56
B. Le cadre sectoriel 57
C. Le cadre géopolitique : le degré de développement économique 59
Section 2 - Les caractéristiques de la notion 63
§ 1 - Les caractéristiques internes de la notion 63
1/Les clauses de sauvegarde sont caractérisées par l'intensité de la situation dangereuse 63
A. La situation dangereuse affecte un intérêt essentiel de l'Etat 66
1. Les clauses de sauvegarde générales 67
2. Les clauses de sauvegarde de la balance des paiements 73
B. La situation dangereuse affecte une activité économique dans l'Etat 79
2/ Les clauses de sauvegarde sont déterminées par les conséquences de la situation dangereuse 84
A. L'insuffisance de la légalité ordinaire 85
B. La situation dangereuse assigne des limites à la légalité d'exception 89
C. La procédure de suspension de la légalité d'exception 94
§ 2. Les caractéristiques externes de la notion 96
1/La situation dangereuse peut être prévue et prévisible 96
2/La situation dangereuse n'est pas forcément irrésistible 99
A. Clauses de sauvegarde et état de nécessité 101
B. Clauses de sauvegarde et légitime défense 104
C. Clauses de sauvegarde et force majeure 109

3/ La situation dangereuse est indépendante d'un éventuel acte illicite 110

A. Un acte illicite d'un autre Etat membre n'estpas nécessaire 111

B. Un acte illicite de l'Etat demandeur ne fait pas obstacle à l'octroi de mesures de sauvegarde 115

Section 3 - La définition de la notion 116

§1. La doctrine 117

1. La conception extensive 117
2. La conception restrictive 119

§2. La conception dégagée 121

1. Les clauses de sauvegarde 124
2. Les mécanismes pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde 128
3. Les mécanismes dérogatoires 133

Chapitre 2 - Les clauses de sauvegarde permettent l'insertion d'une légalité temporaire 139

Section 1 - Le contenu de la légalité temporaire 140

§1. Les restrictions quantitatives 141

1. Les contingents 141
2. Les prohibitions 146
3. Les mesures d'effet équivalent 150

A. Les licences d'importation 150

B. Le dépôt à l'importation 152

C. Les prix minima 153

§ 2. Les surcharges 154

1. Les surcharges à but protecteur 155

A. Le maintien de la protection existante 155

B. L'instauration d'une protection nouvelle 158

2. Les surcharges à but compensateur 159

A. Les mesures anti-dumping 160

B. Les mesures contrebalaçant les effets des distorsions 161

§ 3. Les aides 164

1. Les aides destinées à surmonter les difficultés de la balance des paiements 164

2. Les aides destinées à surmonter les difficultés sectorielles ou régionales 166

§ 4. Les modifications de la parité des monnaies 170

Section 2 - La finalité de la légalité temporaire 174

§ 1. La légalité temporaire préserve les intérêts de l'Etat concerné 176

§ 2. La légalité temporaire préserve les intérêts de l'organisation 183

1. Le fonctionnement de l'accord doit être le moins possible perturbé 183

2. L'atténuation des effets dommageables 185

§ 3. La légalité temporaire préserve les intérêts des autres Etats membres 187

1. La protection des échanges entre les Etats membres 188

2. Le maintien de l'égalité de traitement 189

DEUXIEME PARTIE - LE REGIME DES MESURES DE SAUVEGARDE 191

Chapitre 1 - Le régime juridique de la phase de déclenchement 195

Section 1 - La procédure de mise en oeuvre des mesures sauvegarde 196

§ 1 - Les mesures de sauvegarde, actes unilatéraux de l'Etat 198

1. Le caractère obligatoire ou facultatif de la notification 200

A. La notification préalable des mesures de sauvegarde 200

B. La notification si possible avant l'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde 201

C. La notification facultative des mesures de sauvegarde 203

2. L'obligation d'entrer en consultations 204

§ 2 - Les mesures de sauvegarde, actes unilatéraux de l'organisation 206

1. La procédure antérieure à la phase de sauvegarde 206

A. Le pouvoir de recommandation de l'organe 207

1. La saisine 207

a. L'autosaisine de l'organe 208

b. La saisine par l'Etat intéressé 209

2. Les pouvoirs 210

B. Le rôle de l'Etat concerné 212

C. Les résultats 214

2. La phase d'édiction des mesures de sauvegarde 219

A. L'initiative 219

1/ La mise en oeuvre à l'initiative de l'Etat intéressé 219

2/ La mise en oeuvre à l'initiative de l'organe compétent 224

B. Le déroulement de la procédure 225

1/Le choix de l'organe 226

a- L'organe est composé de représentants des Etats membres 226

b- L'organe est indépendant des Etats membres 228

2/La consultation préalable d'un autre organe 230

3/Le rôle de l'organe 232

a- La recherche du fondement juridique 233

. La possibilité de choix entre clauses de sauvegarde du traité 234

. La possibilité de choix entre une clause de sauvegarde du traité et une clause de sauvegarde du droit dérivé 236

. La possibilité de choix entre clauses de sauvegarde et mécanismes pouvant servir de base à des mesures de sauvegarde 238

b- La détermination du contenu des mesures de sauvegarde 243

. L'organe autorise les mesures de sauvegarde 243

. L'organe autorise et éventuellement détermine le contenu des mesures de sauvegarde 245

. L'organe autorise et détermine le contenu des mesures de sauvegarde 246

c- Les contrôles concurrents : les Etats et leurs différentes obligations internationales 248

C. Les limites du pouvoir de l'organe compétent 253

1. Le délai 254

2. La procédure d'urgence 257

a- La compétence revient provisoirement aux Etats 257

b- La compétence continue à être assumée par l'organe compétent 259

3. Le pouvoir de réformation des actes de l'organe compétent 262

Section 2 - Le contrôle de la phase de déclenchement 265

§ 1. Les mesures de sauvegarde,actes unilatéraux de l'Etat 266

1. L'organe procède à un examen 268

2. L'organe exige des justifications 270

§ 2. Les mesures de sauvegarde,actes unilatéraux de l'organisation 280

1. Dans les organisations à base de coopération 282

A. Les organes diplomatiques sont chargés du contrôle 283

B. Les modalités du contrôle 284

2. Dans les organisations à base d'intégration 286

A. La répartition des compétences 287

1/ La répartition des compétences entre les Etats membres et les organes issus de l'accord 287

2/ La répartition des compétences entre les organes 292

B. Les compétences des organes 295

1/ Le contrôle des demandes étatiques 295

a- Le contrôle des faits 296

b- Le contrôle de l'interprétation des faits 297

2/ Le rejet de demandes d'octroi de mesures de sauvegarde 299

3/Le contrôle juridictionnel (renvoi) 303

Chapitre 2 - Le régime juridique de l'application 305

Section 1 - Le contrôle par l'exécutif 306

1/ Les mesures de sauvegarde, actes unilatéraux de l'Etat 306

2/ Les mesures de sauvegarde,actes unilatéraux de l'organisation 315

A. Dans les organisations non communautaires 315

B. Dans les Communautés européennes 318

1. L'interdiction d'appliquer des mesures de sauvegarde au delà de la période de validité 319

2. L'obligation d'observer les conditions de l'autorisation 320

Section 2 - Le contrôle juridictionnel 325

§ 1. Les techniques de contrôle des mesures de sauvegarde 326

1/ Le contrôle de la recevabilité 326

A. La contestation d'une action ou d'une abstention de la Commission 327

1. Le recours en annulation 327

a.L'article 173 du traité C.E.E. 327

b.L'article 37 du traité C.E.C.A. 331

2. Le recours préjudiciel 334

3. La responsabilité extra-contractuelle de la Communauté 336

4. Le sursis à exécution 338

5. L'exception d'illégalité 340

B. La contestation d'une action ou d'une abstention d'un Etat membre 342

1. Le recours en constatation de manquement 342

2. Le recours préjudiciel 346

2/L'extension du contrôle 348

A. Le contrôle du pouvoir discrétionnaire 348

B. Le contrôle de la motivation 355

§ 2. Les principes dégagés par le contrôle des mesures de sauvegarde 357

1 . Le principe de proportionnalité 357

A. L'adéquation des moyens aux fins 358

B. La sécurité des relations juridiques 364

2 . Les principes de la responsabilité 367

A. La violation d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers 368

B. Le cumul de responsabilités 371

Section 3 - Le contrôle parlementaire 374

Conclusion générale 387

VU :

STRASBOURG, le :

Le Président de la Thèse

VU :

STRASBOURG, le :

Le Président de l'Université